

**BERICHT  
ZU EINER UMFASSENDEN  
FAMILIENPOLITIK IM KANTON  
FREIBURG**

**KANTONALE KOMMISSION FÜR EINE  
UMFASSENDE FAMILIENPOLITIK**

**FREIBURG, IM JANUAR 2004**

## INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>1. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>I - VI</b>
<b>2. EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
2.1. Auftrag der kantonalen Kommission für eine umfassende Familienpolitik	<b>1</b>
2.2. Der Familienbegriff	<b>3</b>
2.3. Eine umfassende Familienpolitik	<b>5</b>
2.4. Einige statistische und soziologische Ausführungen zur Situation der freiburgischen Familien	<b>8</b>
<b>3. ARBEITSWEISE</b>	<b>12</b>
3.1. Zusammensetzung der Kommission	<b>12</b>
3.2. Allgemeine Ziele	<b>13</b>
3.3. Arbeitsplanung	<b>13</b>
3.4. Themenvielfalt und „Zukunftswerkstatt“	<b>16</b>
3.5. Arbeitsgruppen	<b>17</b>
3.5.1. Abgrenzung und Weisungen	<b>17</b>
3.5.2. Zusammensetzung und Organisation der Arbeitsgruppen	<b>18</b>
3.6. Plenarsitzungen	<b>19</b>
3.7. Externe Expertinnen und Experten	<b>19</b>
3.8. Genehmigung der Vorschläge	<b>21</b>
3.9. Ausbildungen, Kontakte und Konsultationen	<b>22</b>
<b>4. BESTEHENDE, ZU ENTWICKELNDE ODER NEU ZU SCHAFFENDE MASSNAHMEN (nach Themen der Arbeitsgruppen geordnet)</b>	<b>24</b>
<b>4.1. SOZIALE SICHERHEIT UND WOHNEN</b>	<b>24</b>
<b>Einführung</b>	<b>24</b>
4.1.1. Kantonale Mutterschaftszulagen	<b>25</b>
4.1.2. Mutterschaftsversicherung (kantonal) und Elternurlaub	<b>27</b>
4.1.3. Familienzulagen und Ergänzungsleistungen	<b>32</b>
4.1.3.1. Geburts- und Aufnahmezulagen	<b>35</b>
4.1.3.2. Pauschale Kinderzulagen oder Ausbildungszulagen	<b>35</b>

4.1.3.3.	Ergänzungsleistungen für Familien (nach Tessiner Modell)	40
a.	Ergänzende Kinderzulagen	43
b.	Ergänzende Kleinkinderzulage (entspricht der Tessiner „Assegno di prima infanzia, API“)	45
4.1.4.	Familienzulagen in der Landwirtschaft	48
4.1.5.	Verbilligung der Krankenkassenprämien	50
4.1.6.	Schülerunfallversicherung	52
4.1.7.	Unterstützung bei der Einforderung von Unterhaltsbeiträgen (Alimenten)	54
4.1.8.	Unterstützung für die Betreuung von älteren oder behinderten Personen zu Hause (Pauschalentschädigung)	56
4.1.9.	Wohnraumförderung	58
4.1.10.	Sozialhilfe	61
4.1.11.	Auswirkungen von Sozialtransfers und einer Harmonisierung der Leistungen	63
4.1.12.	Kurze Zusammenfassung zur Situation der Mutterschaftsversicherung und der Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene	65
4.2.	<b>FAMILIENBESTEUERUNG UND STIPENDIEN</b>	66
	<b>Einführung</b>	66
4.2.1.	Familienbesteuerung in der Schweiz und im Kanton Freiburg	68
4.2.2.	Stipendien und Ausbildungsdarlehen	74
4.3.	<b>VEREINBARKEIT VON BERUF UND FAMILIE</b>	78
	<b>Einführung</b>	78
4.3.1.	Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub	80
4.3.2.	Familienergänzende Betreuung	82
4.3.2.1.	Familienergänzende Betreuung von Kleinkindern (Krippen und Tageseltern)	82
4.3.2.2.	Schulergänzende Betreuung	86
4.3.2.3.	Vorschläge für die familienergänzende Kinderbetreuung	89
4.3.3.	Weitere Empfehlungen für das Schulalter	90
4.3.4.	Vorschläge für das Orientierungsschulalter	94
4.3.5.	Verschiedene Arbeitszeitmodelle	95
4.3.6.	Familienpolitik der Unternehmen	99

<b>4.4.</b>	<b>INFORMATION, PRÄVENTION UND BERATUNG FÜR FAMILIEN UND JUGENDLICHE</b>	<b>102</b>
	<b>Einführung</b>	<b>102</b>
<b>4.4.</b>	<b>a. Inventar des bestehenden Angebots (Institutionen / Einrichtungen und Informationsquellen)</b>	<b>103</b>
	<b>b. Inventar der zu verbessernden oder neu zu schaffenden Massnahmen</b>	<b>114</b>
<b>4.4.1.</b>	Familienschalter	<b>117</b>
<b>4.4.2.</b>	Koordination des Institutionsnetzes und der familienpolitischen Massnahmen im Kanton Freiburg – Schaffung eines Familienamts	<b>119</b>
<b>4.4.3.</b>	Förderung von Begegnungsorten für Jugendliche	<b>121</b>
<b>4.4.4.</b>	Kantonale Koordination der Jugendzentren und der Jugendprojekte	<b>124</b>
<b>4.4.5.</b>	Aus- und Weiterbildung sowie Information der Gemeindeinstanzen	<b>125</b>
<b>4.4.6.</b>	Vorbereitung auf das Familienleben in der Schule	<b>126</b>
<b>4.4.7.</b>	Informationsunterlagen bei der Geburt eines Kindes	<b>128</b>
<b>4.4.8.</b>	Mütter- und Väterberatung	<b>129</b>
<b>4.4.9.</b>	«Bildungsgutscheine»	<b>131</b>
<b>4.4.10.</b>	Mitarbeit der Eltern an Schulhausprojekten	<b>131</b>
<b>4.4.11.</b>	Zulassung der Eltern zu bestimmten Fachkursen für Lehrpersonal	<b>132</b>
<b>4.4.12.</b>	Verbesserung der Koordination des Schulgesundheitswesens	<b>132</b>
<b>4.5.</b>	<b>INFORMATION DER BEZUGSBERECHTIGTEN UND KONKRETE ADMINISTRATIVE UNTERSTÜTZUNG</b>	<b>134</b>
<b>4.6.</b>	<b>VERSCHIEDENE THEMEN</b>	<b>135</b>
	<b>Einführung</b>	<b>135</b>
<b>4.6.1.</b>	Überlegungen zur Familie und zur älteren Generation	<b>135</b>
<b>4.6.2.</b>	Überlegungen zu Familie und Behinderung	<b>138</b>
<b>4.6.3.</b>	Überlegungen zur Grossfamilie	<b>139</b>
<b>4.6.4.</b>	Überlegungen zu Familie und Migration	<b>141</b>
<b>4.6.5.</b>	Fragen zur Raumplanung, zum Verkehr und zur Familie	<b>143</b>
<b>4.6.6.</b>	Die Problematik der häuslichen Gewalt im Kanton Freiburg	<b>144</b>

---

<b>5. DIE PRIORITÄTEN EINER UMFASSENDEN FAMILIENPOLITIK FÜR DEN KANTON FREIBURG</b>	<b>149</b>
<b>5.1.</b> Vereinbarkeit von Beruf und Familie	<b>149</b>
<b>5.2.</b> Soziale Sicherheit	<b>152</b>
<b>5.3.</b> <b>a.</b> Schaffung eines Familienamts	<b>153</b>
<b>b.</b> Schaffung von Informations-, Präventions- und Beratungs- strukturen	<b>154</b>
<b>5.4.</b> Stipendien	<b>155</b>
<b>5.5.</b> Wohnbeihilfe	<b>155</b>
<b>5.6.</b> Jugend	<b>156</b>
<b>5.7.</b> Diverses	<b>157</b>
<b>5.8.</b> Besteuerung	<b>159</b>
<b>6. SCHLUSSFOLGERUNG</b>	<b>160</b>
<b>7. BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>162</b>
<b>ANHANG</b>	
Inventar der vorgeschlagenen Massnahmen	



# 1. ZUSAMMENFASSUNG

---

Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat mit seinem Beschluss vom 18. Dezember 2001 eine **kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik** (KKUF) ins Leben gerufen. Diese Entscheidung ist als Antwort auf das Postulat von Thérèse Meyer-Kaelin und Isabelle Chassot in Bezug auf einen Verfassungsartikel über die Familie (Februar 1999) und als Bestätigung der Antwort auf die schriftliche Anfrage von Ursula Krattinger-Jutzet «Ist der Kanton Freiburg auch familienfreundlich?» (Mai 2001) zu verstehen.

Die KKUF setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern mehrerer Direktionen und verschiedenen an Familienpolitik interessierten Kreisen. Sie wird vom Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen präsiert (*Kapitel 3.1.*). Die Aufgabe der Kommission bestand in der Erarbeitung eines umfassenden Konzepts zur Unterstützung von Familien, das aufbaut auf bereits existierenden Massnahmen und konkrete Vorschläge zur Anpassung oder Neuschaffung von Massnahmen in folgenden Bereichen unterbreitet:

- Familienzulagen
- Spezifische Zulagen
- Mutterschaftsschutz
- Besteuerung
- Familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsstrukturen
- Unterstützung von Familien in schwierigen finanziellen Situationen
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Stipendien
- Information.

Für den Bericht zuhanden des Staatsrats entschied sich die KKUF vorerst für eine offene und flexible Definition des Begriffs Familie, nämlich für jene der EKFF (Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen):

**Die Familie wird in unserer Zeit definiert als soziale Gruppe der besonderen Art. Sie basiert vor allem auf den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern und wird als solche von der Gesellschaft anerkannt.**

Ungeachtet ihrer Zusammensetzungen und ihrer Organisationsformen nehmen Familien einen dreifachen Auftrag wahr: Es sind dies Unterhaltungsfunktionen, mikrosoziale Reproduktion sowie Reproduktion der Gesellschaft. In diesem Sinn können die Leistungen der Familie als einzigartige (häusliche, erzieherische und solidarische) Leistungen für ihre Mitglieder betrachtet werden. Weder der Staat noch die privaten Institutionen können die Familie ersetzen und diese Leistungen erbringen.

Dies entbindet die Gemeinschaft jedoch nicht ihrer Verpflichtung, die Familien zu unterstützen, ihre Lebensbedingungen zu verbessern und ihnen bei der Erbringung ihrer Leistungen behilflich zu sein. Die gegenseitige Ergänzung von Gemeinschaft und Familie stellt alsdann die Basisreferenz für die Familienpolitik dar (*Kapitel 2*).

Gesellschaft und Familien leben in einem ständig sich beschleunigenden Wandel, der sich in demographischen, soziologischen und ökonomischen Tatsachen niederschlägt (*Kapitel 2.4*). Um dieser raschen Entwicklung flexibel begegnen zu können, muss eine Familienpolitik den üblicherweise schwerfälligen Entscheidungsfindungsprozessen in der Politik zum Trotz einen dynamischen und umfassenden Ansatz verfolgen.

Eine umfassende Familienpolitik versteht sich hier als disziplinübergreifende Querschnittsaufgabe, die einen Handlungsrahmen vorgibt, eine Gesamtsicht leistet und die gegenseitige Abstimmung der Massnahmen fördert, um die Familien bei der Erbringung ihrer spezifischen Leistungen zu unterstützen (*Kapitel 2.3*). Der zu untersuchende Bereich ist äusserst umfassend, was sich für die KKUF bestätigte, als sie die verschiedenen Standortbestimmungen, sowohl der getroffenen Massnahmen wie auch der zu beseitigenden Mängel, vornahm.

Die KKUF organisierte sich in thematischen Arbeitsgruppen (*Kapitel 3.5*) und erarbeitete aktuelle Massnahmenpakete zugunsten der Familien in folgenden Bereichen:

- Soziale Sicherheit und Wohnen
- Besteuerung und Ausbildungsstipendien
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Information, Prävention und Beratung von Familien und Jugendlichen.

Die Arbeiten der Kommission wurden von einigen externen Expertinnen und Experten begleitet (*Kapitel 3.7*).

Als Ergänzung zur Beurteilung bereits bestehender Massnahmen in den verschiedenen Bereichen hat jede Arbeitsgruppe Massnahmen vorgeschlagen, die angepasst, verändert oder neu geschaffen werden sollen, um den Alltag der Familien wirklich zu entlasten und ihnen konkrete Unterstützung zur Verfügung zu stellen.

Rund ein Dutzend Massnahmen betreffen die soziale Sicherheit und das Wohnen. Die aktuelle Situation sowie die rund zwanzig Massnahmenvorschläge werden mittels mehrerer tabellarischer Zusammenfassungen präsentiert (*Kapitel 4.1*).



Im Bereich Besteuerung und Ausbildungsbeiträge stellen zwei Tabellen die jeweilige Situation dar. Zum Thema Stipendien unterbreitet die KKUF einen Vorschlag (*Kapitel 4.2.*).

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie veranlasste die KKUF, sechs verschiedene Massnahmenpakete vorzuschlagen, die bereits in Kraft sind oder die es zu verbessern und auszuarbeiten gilt. Hier geht es um die verschiedenen Formen des Elternurlaubs, die Auswirkung der Schulzeiten auf das Familienleben, die Strukturen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie um verschiedene Arbeitszeitmodelle (*Kapitel 4.3.*).

Angesichts der Notwendigkeit, den Familien sowohl administrative Informationen wie auch grundsätzlich Beratung zu bieten, wurde vorerst ein Inventar des bereits bestehenden Angebots vorgenommen (*Kapitel 4.4.a.*). Zudem wurden 14 weitere Massnahmen zur Verbesserung der Information über Hilfsangebote für Freiburger Familien vorgeschlagen (*Kapitel 4.4.b.*). Weitere Vorschläge betreffen die Befähigung der Eltern, ihre Rolle und ihre Verantwortung besser wahrzunehmen.

Die KKUF betrachtete darüber hinaus in summarischer Weise die generationenübergreifenden Wechselbeziehungen (*Kapitel 4.6.1.*), stellte Überlegungen zum Thema Familie und Behinderung an (*Kapitel 4.6.2.*), benannte die Bedürfnisse der kinderreichen Familien (*Kapitel 4.6.3.*), erinnerte an die Problematik der Migrationsfamilien (*Kapitel 4.6.4.*) und stellte Fragen zu Familie, Raumplanung und Verkehr (*Kapitel 4.6.5.*). Sie nahm ausserdem die Vorschläge einer interdisziplinären Arbeitsgruppe, die sich seit 2000 mit der Problematik der häuslichen Gewalt im Kanton Freiburg befasst, in ihren Massnahmenkatalog auf (*Kapitel 4.6.6.*).

Die KKUF erarbeitete aufgrund der Prioritätensetzung ihrer Mitglieder (*Kapitel 5*) **Ziele, Schwerpunkte und konkrete Empfehlungen für die Verbesserung der Situation** von Familien im Kanton Freiburg:

- **Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie** ist der erste Schwerpunktbereich, der im Kanton Freiburg verbessert werden muss.
- *Verbesserung der familienergänzenden Kinderbetreuung*: Das Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter sollte dahingehend geändert werden, dass die Finanzierung dieses Angebots gerechter zwischen Familien, Gemeinden und Kanton aufgeteilt wird. Die Löhne und Personalkosten müssen im ganzen Kanton harmonisiert werden. Das Gesetz sollte zusätzlich die schulergänzende Kinderbetreuung regeln, die ein fakultatives Angebot für die Eltern darstellt, aber im ganzen Kanton zur Anwendung kommen soll (*Kapitel 4.3.2.*).
- Eine kantonale *Mutterschaftsversicherung* ist unumgänglich, falls der Mutterschaftsurlaub auf nationaler Ebene nicht umgesetzt wird (*Kapitel 4.1.2. und 4.3.1.*).

- *Die Förderung der Teilzeitarbeit, der Arbeit nach dem Bandbreitenmodell, der gleitenden Arbeitszeit und des Job-Sharing* sind sinnvolle Massnahmen, die den Bedürfnissen der erwerbstätigen Eltern im privaten Sektor wie im öffentlichen Dienst Rechnung tragen. Dasselbe gilt für Massnahmen zur Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs nach einer längeren Arbeitspause aus familiären Gründen.
- Die Möglichkeit des *unbezahlten Urlaubs bei familiären Notfällen* soll den Eltern erlauben, ihre Verantwortung in bestimmten Krisensituationen wahrzunehmen.
- Eine Gleichsetzung des *Adoptionsurlaubs* und des Mutterschaftsurlaubs, die Möglichkeit eines *unbezahlten Elternurlaubs* bis neun Monate und ein *Vaterschaftsurlaub* von drei Wochen (*Kapitel 4.3.5. und 4.3.6.*) sind weitere wünschbare und wichtige Massnahmen.

Diese Massnahmen – z.B. der Urlaub aufgrund familiärer Notsituationen – sind Schutzbestimmungen für Familien im Sinne der sozialen Sicherheit und sollen konkret Abhilfe schaffen in kritischen Problemsituationen, die Familien im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie belasten. Diese familienfreundlichen Vorschläge bedürfen einer vertieften Ausarbeitung und politischen Debatte und richten sich sowohl an die öffentliche Hand als Arbeitgeberin als auch an die Privatwirtschaft.

- Eine *Zertifizierung der familienfreundlichen Unternehmen* sollte im Kanton gefördert werden (*Kapitel 4.3.6.*).
- Eine systematische *Stellvertretung* der Lehrpersonen in der Schule sollte *garantiert* werden, auch in Notfällen und für kurze Absenzen. Die *Unterrichtszeiten* der verschiedenen Schulstufen, einschliesslich des Kindergartens, sollten *harmonisiert* werden und die Freistunden im Rahmen des alternierenden Unterrichts wenn möglich nur noch auf den Nachmittag fallen. Ein *zweites Kindergartenjahr* sollte eingeplant werden (*Kapitel 4.3.3.*).

➤ **Die soziale Sicherheit** ist der zweite wichtige Bereich, in dem Anpassungen für Familien eingeführt werden sollten. Die Einführung von Ergänzungsleistungen (EL) würde verhindern, dass manche Familien den Entscheid, Kinder zu haben, mit finanziellen Schwierigkeiten bezahlen.

- *Zusätzliche Zulagen für Kinder* von 0 bis 15 Jahre wie auch *zusätzliche Zulagen für Kleinkinder* von ihrer Geburt bis zum Eintritt in den Kindergarten würden gemäss dem Tessiner Modell die Kinderzulagen von finanziell schwachen Familien ergänzen. Die Kinderzulagen für nicht erwerbstätige Eltern sowie die Mutterschaftszulagen für Frauen in bescheidenen Verhältnissen würden durch dieses neue System ersetzt und die entsprechenden Gelder zu diesem Zweck transferiert. Die Kosten der Sozialhilfe könnten so gesenkt werden (*Kapitel 4.1.3, 4.1.1. und 4.1.10.*).

- Die *Pauschalvergütungen für die spitalexterne Krankenpflege der betagten und behinderten Personen* sollten im ganzen Kanton harmonisiert werden (*Kapitel 4.1.8.*).
- Eine partielle Änderung des *Gesetzes über die Familienzulagen* (Art. 8.<sup>1.</sup>) ist aus Gründen der Gleichstellungsprinzips gefordert, wie auch die Förderung eines *Rahmengesetzes zur Koordination der Ansprüche auf Familienzulagen zwischen den Kantonen* (*Kapitel 4.1.3.2.*).
- Damit auch *quellensteuerpflichtige* Personen über ihre Ansprüche bezüglich einer *Reduktion der Krankenkassenprämien* informiert werden können, muss ein entsprechendes Informationssystem entwickelt und zur Anwendung gebracht werden (*Kapitel 4.1.5.*).

➤ **Die Schaffung eines Familienamts** einerseits und **die Schaffung einer Informations-, Präventions- und Beratungsstruktur** andererseits stellen den dritten wichtigen Pfeiler einer umfassenden Familienpolitik dar.

- Die Schaffung eines *Familienamts*, das die Umsetzung der familienpolitischen Massnahmen, die inter-institutionelle Koordination wie auch die Vernetzung mit den Gemeinden garantiert, wird als unumgänglich für das Weiterkommen einer globalen Familienpolitik eingestuft. Das Familienamt würde unter die politische Verantwortung einer *Direktion des Staatsrats* gestellt werden (*Kapitel 4.4.2.*).
- Ein *Familienhalter*, der in einer noch zu bestimmenden Form den Familien Zugang zu Informationen verschafft (u.a. über eine Website), sollte ein «niederschwelliges» Beratungszentrum (*Kapitel 4.4.1.*) ergänzen.
- Die systematische Verteilung einer *Dokumentation* mit nützlichen Informationen für Familien (*Kapitel 4.1.7.*) sowie von «*Bildungsgutscheinen*» (*Kapitel 4.1.9.*) an jede Familie, die ein Kind erwartet (Geburt oder Adoption), wäre wünschbar.
- *Den bestehenden Fachstellen* (insbesondere KJPD, Jugendamt sowie den Zentren der Mütter- und Väterberatung etc.) müssen *adäquate Mittel* (Finanzen, Personal und Räumlichkeiten) zur Verfügung gestellt werden (*Kapitel 4.4.a. und 4.4.1.*).

**Die Stipendien** (*Kapitel 4.2.2.*), **Wohnbeihilfe** (*Kapitel 4.1.9.*) und die Unterstützung der **Jugend** (*Kapitel 4.4.3., 4.4.4. und 4.4.5.*) sind ebenso Gegenstände verschiedener Vorschläge der KKUF. Sie werden als wichtige Schwerpunkte erachtet, die die Lebensbedingungen der Familien im Kanton Freiburg verbessern (*Kapitel 5.*).

Was das kantonale **Steuergesetz** anbetrifft, so wurden kürzlich bereits Änderungen zu Gunsten der Familien vorgenommen, darunter eine Erhöhung der Abzüge für die Betreuungskosten sowie eine Erhöhung der Splitting-Quote. In Anbetracht der Unvollkommenheit eines Abzugsystems im Rahmen einer progressiven Skala ist die KKUF jedoch der Ansicht, dass die Freiburger Familienpolitik nicht hauptsächlich über Steuersenkungen wahrgenommen werden sollte. Sie verlangt, dass die «finanziellen Investitionen» der öffentlichen Hand hauptsächlich über andere Geldleistungen und Leistungen zugunsten der Familien realisiert werden (*Kapitel 4.2.1.*).

Die verschiedenen Dienst- und Fachstellen sollten **eine systematische Information und eine konkrete administrative Unterstützung** der Anspruchsberechtigten gewährleisten (*Kapitel 4.5.*).

Die KKUF bietet innerhalb eines grossen Referenzrahmens zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Familien im Kanton Freiburg an. Sie ist sich jedoch auch der möglichen Schwierigkeiten bezüglich der Realisierung gewisser Massnahmen bewusst. In ihren Überlegungen anerkennt sie die Fülle und die Qualität der Berufs- und Freiwilligenarbeit, die bereits heute für Familien geleistet wird. Mit den vorliegenden Verbesserungsvorschlägen möchte sie die zu erreichenden Ziele und die wichtigsten Handlungsrichtlinien aufzeigen. Die Entscheidung, wie viele und welche dieser vorgeschlagenen Optionen in naher Zukunft verwirklicht werden, obliegt nun den politischen Gremien.

Die Kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik unterstreicht die grosse Wichtigkeit der Familien in all ihren vielfältigen Organisationsformen und in ihren unterschiedlichen Lebensphasen als Grundlage für die Gesellschaft von heute und morgen.

## 2. EINLEITUNG

---

### 2.1. Auftrag der kantonalen Kommission für eine umfassende Familienpolitik

Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat mit Beschluss vom 18. Dezember 2001 eine kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik geschaffen. Dieser Entscheid ist als Antwort auf zwei parlamentarische Vorstösse zur freiburgischen Familienpolitik zu sehen:

Im Februar 1999 hatten die Grossrätinnen Thérèse Meyer-Kaelin und Isabelle Chassot eine Motion eingereicht, die im Mai 1999 in ein Postulat umgewandelt wurde. Sie forderten die Einführung eines Verfassungsartikels, der den Staat beauftragt, die Familie zu schützen. Diese Bestimmungen sollten nicht nur die Grundlage für konkrete Massnahmen bilden, die sich auf das tägliche Leben auswirken, sondern vielmehr den Ausgangspunkt für ein eigentliches Programm darstellen und allen kantonalen Behörden den zwingenden Auftrag erteilen, die Familie in sämtlichen Bereichen, in denen sie tätig sind, zu berücksichtigen. Nach Ansicht der Motionärinnen sollte bei den politischen Massnahmen zur Entwicklung einer neuen Familienpolitik den beiden folgenden Schwerpunkten Rechnung getragen werden:

- Die Behörden müssen die Vereinbarkeit von Strukturen und Massnahmen mit den Bedürfnissen der Familien überprüfen, so dass die gerechtfertigten Bedürfnisse berücksichtigt werden können,
- Es müssen Massnahmen getroffen werden, vor allem in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, im Bereich von Schule und Ausbildung, auf der Ebene der Steuern, der Beratung und der Information, der Wohnraumförderung oder bei der Raumplanung.

Um die Schwerpunkte dieser neuen Familienpolitik festzulegen, schlugen die Motionärinnen vor, dem Beispiel des Kantons Wallis zu folgen und ein Programm vorzubereiten sowie eine Reihe von Gesetzesänderungen vorzuschlagen und in eine breite Vernehmlassung zu geben<sup>1</sup>.

Am 9. Mai 2001 stellte Grossrätin Ursula Krattinger-Jutzet dem Staatsrat in ihrer Anfrage « *Ist der Kanton Freiburg auch familienfreundlich?* » folgende Fragen:

1. Ist der Kanton Freiburg bereit, die Krippen in ihrer Aufbauphase zu unterstützen?
2. Wie gross ist das Engagement des Staatsrats, um mehr Betreuungsplätze anzubieten?

---

<sup>1</sup> Motion Meyer-Kaelin T. und Chassot I. (Nr. 056.99): « *Verfassungsartikel über die Familie* », umgewandelt in ein Postulat.

3. Will der Staatsrat die Armut der Familien stoppen und Ergänzungsleistungen auszahlen, damit das Existenzminimum für viele Familien wieder in greifbare Nähe rückt?
4. Ist der Kanton Freiburg bereit, eine Kleinkinderrente auszuzahlen?
5. Ist der Staatsrat bereit, die Einführung des Tessiner Modells auch für den Kanton Freiburg zu prüfen?<sup>2</sup>

In seiner Antwort auf das Postulat Meyer-Kaelin / Chassot (Bericht vom 26.10.99) gab der Staatsrat seiner Unterstützung für die Familienförderung Ausdruck. Er bestätigte seine Haltung in seinem Bericht zur Anfrage Krattinger-Jutzet und beschloss, zu diesem Zweck eine interdepartementale Arbeitsgruppe einzusetzen (9.5.2001).

Mit dem Beschluss des Staatsrats (2001) wurde dann eine kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik (KKUF) eingesetzt. Gleichzeitig wurden ihr Auftrag definiert und die Mitglieder bezeichnet, die die verschiedenen an familienpolitischen Belangen interessierten Kreise vertraten<sup>3</sup>.

Die Kommission erhielt den Auftrag, ein kohärentes Konzept zur Unterstützung der Familien auszuarbeiten und darin die Massnahmen zu integrieren, die in folgenden Bereichen bestehen bzw. angepasst oder eingeführt werden müssen:

- Familienzulagen
- Spezifische Zulagen
- Mutterschaftsschutz
- Besteuerung
- Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung
- Unterstützung von Familien in schwierigen finanziellen Verhältnissen
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Stipendien
- Information<sup>4</sup>

Sie wurde beauftragt, einen Bericht auszuarbeiten und diesen bis Juni 2003 dem Staatsrat zu unterbreiten<sup>5</sup>.

Indem er sich zuerst einen Überblick über die gegenwärtige Situation im Bereich der verschiedenen familienpolitischen Massnahmen verschaffen will, nach einem kohärenten Konzept für seine Familienpolitik sucht und die interessierten Kreise in diese Arbeit mit einbezieht, schafft der Staatsrat die Voraussetzungen, damit alle im Kanton lebenden Familien « ein Leben in Würde führen und sich selbst entfalten

---

<sup>2</sup> Anfrage Krattinger U.: « Ist der Kanton Freiburg auch familienfreundlich? » (Nr. 935.01).

<sup>3</sup> Beschluss des Staatsrats vom 18. Dezember 2001, Art. 1.

<sup>4</sup> Idem, Art. 2.

<sup>5</sup> Idem Art. 3.

Die Frist wurde im Einverständnis mit Staatsrat Pascal Corminboeuf, Direktor der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, verlängert.

können »<sup>6</sup>. Diese Voraussetzungen werden massgeblich Gegenstand politischer Weichenstellungen sein.

Die Kommission hat sich mit diesem Ziel an die Arbeit gemacht. Sie erstellte ein Inventar der bestehenden Massnahmen, die sie nach Themen ordnete, und erarbeitete einen Aktionsplan, der einen Katalog von Massnahmen sowie Hinweise zu deren Umsetzung enthält<sup>7</sup>.

## 2.2. Der Familienbegriff

Man kann nicht von Familienpolitik sprechen, ohne auf den Begriff der Familie einzugehen und die Kriterien für dessen Definition abzustecken.

Es ist in der Tat nicht einfach, einen Konsens für diesen Begriff zu finden. Die Meinungsunterschiede sind auf den Doppelcharakter der Familie als einer sozialen Gruppe und einer gesellschaftlichen Institution zurückzuführen. Die Bedeutung des Worts "Familie" ändert je nach kulturellem Kontext, aber auch im zeitlichen Verlauf<sup>8</sup>.

Angesichts der unterschiedlichen Auffassungen formulierte die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) im August 2000 eine offene Definition der Familie, die der Realität der Familien (und der Familien im Wandel) entspricht:

**« Familie in der Gegenwart wird als eine primär in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art aufgefasst, die als solche gesellschaftlich anerkannt ist »<sup>9</sup>.**

<sup>6</sup> Am Schluss ihrer Publikation *Familien und Armut im Kanton Freiburg* (Dezember 2002) unterstrichen das Büro und die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, wie viel Arbeit noch zu tun bleibt im Bereich der kantonalen Familienpolitik: « Daten und Kenntnisse sammeln und zusammenstellen, Bedürfnisse erfassen und definieren, Projekte planen, in die Tat umsetzen und beurteilen », S. 24.

<sup>7</sup> Diese Bestimmungen entsprechen insbesondere den Empfehlungen des Büros und der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen in ihren Überlegungen für eine umfassende Familienpolitik für den Kanton Freiburg, in: *Familien und Armut im Kanton Freiburg*, Dezember 2000, S. 23.

<sup>8</sup> Dafflon Bernard: *La politique familiale en Suisse: enjeux et défis*, Réalités sociales, Lausanne 2003, S. 9.

<sup>9</sup> Arbeitsgruppe A.M. Höchli – Zen Ruffinen: *Familienpolitik in der Schweiz*, Schlussbericht, 1982, zitiert in EKFF: *Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern*, 2000, S. 21.

Diese bewusst offene Definition der Familie vermeidet wertende Äusserungen und trägt der Vielfalt an Familienformen Rechnung. Laut EKFF bringt sie auch den Doppelcharakter der Familien zum Ausdruck – als einer persönlich gestalteten sozialen Gruppe und einer gesellschaftlichen Institution. Schliesslich berücksichtigt die Definition auch, dass Familien sich in Phasen entwickeln und die faktischen familiären Lebensformen mit den Lebenszyklen zusammenhängen<sup>10</sup>.

Seit den Sechzigerjahren ist ein ausgeprägter Wandel der Haushalts- und Familienstrukturen zu beobachten. Wie die EKFF schreibt, hat dieser Wandel « zu einer Vielfalt an Familienformen und zu neuen Familienbildern geführt. » Die EKFF beschreibt die Tendenzen ausführlich, die hier nur kurz angeschnitten werden sollen: Verstärkter Trend zu Klein- und Kleinsthaushalten, Zunahme der Einpersonenhaushalte, steigende Kinderlosigkeit, vermehrtes nicht-eheliches Zusammenleben, spätere Eheschliessung und Geburt, steigende Scheidungsrate, hohes Armutsrisiko für alleinerziehende Frauen, Fortsetzungs- und Einelternfamilien, multilokale Mehrgenerationenfamilien, Familien ausländischer Nationalität usw.<sup>11</sup>

Wie der Schweizerische Arbeitgeberverband feststellt, stehen der gelebten Vielfalt von Lebensgestaltungsmöglichkeiten jedoch Rahmenbedingungen gegenüber, « welche weiterhin stark vom herkömmlichen Familienmodell ausgehen – ein Bild, welches die Realität nur noch bedingt wiedergibt »<sup>12</sup>.

Um der Vielfalt der bestehenden Familienmodelle Rechnung tragen zu können, ist es wichtig, dass jedes Modell einen sozialen Rahmen und eine wirtschaftliche Grundlage erhält, die eine harmonische und diskriminierungsfreie Entwicklung der Familienmitglieder begünstigen. Es handelt sich um ein derart weit verbreitetes Phänomen, dass man nicht mehr einzig auf das klassische Familienmodell « *verheiratetes Paar + Kind(er)* » abstellen kann<sup>13</sup>.

Die von der EKFF übernommene offene und flexible Auslegung des Familienbegriffs sollte die Grundlage für die verschiedenen Massnahmen bilden, die im Hinblick auf eine umfassende freiburgische Familienpolitik eingeführt werden. Dabei sollte man sich aber vor Augen halten, dass der Solidaritätsvertrag zwischen den Mitgliedern einer Familie wichtiger ist als die Vielfalt der Familienformen<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> EKFF: *Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern*, 2000, S. 21.

<sup>11</sup> Idem, S. 9 bis 11.

<sup>12</sup> Arbeitgeberverband: *Familienpolitische Plattform des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes*, Januar 2001, S. 4.

<sup>13</sup> Dafflon Bernard, 2003, S. 19.

<sup>14</sup> Dreifuss Ruth, Bundesrätin, in *Familienfragen*, Bern 1/1994, S. 24, zitiert in Dafflon Bernard, 2003, S. 19.



Die Familien haben unabhängig von ihrer Form und ihrer Organisation eine dreifache Aufgabe:

- **eine Unterhaltsfunktion:** In materieller Hinsicht kommen sie für den Unterhalt aller Familienmitglieder auf<sup>15</sup>.
- **eine (mikrosoziale) Reproduktionsfunktion:** In zwischenmenschlicher Hinsicht bieten sie den Familienmitgliedern Zugehörigkeit, emotionale Wärme und dauerhafte Unterstützung. Den Kindern kommt eine Erziehung zuteil, die ihre Entwicklung begünstigt, sie auf ihre Integration in die Gesellschaft vorbereitet und den Aufbau von solidarischen Beziehungen zwischen Eltern, Kindern und dem sozialen Umfeld ermöglicht<sup>16</sup>.
- **eine Aufgabe zur Reproduktion der Gesellschaft:** In einer Zeit, in der sich die Überalterung der Bevölkerung konkret auf unser Leben auswirkt und in der Gewalt, Kriminalität und Unzufriedenheit der Jugendlichen ein grosses Problem sind, kommt den Familien in demographischer Hinsicht und für die Vermittlung von Wertvorstellungen eine wichtige Funktion zu.

Die Familien erbringen also eigentliche Leistungen für ihre Mitglieder – häusliche, erzieherische und Solidaritätsleistungen<sup>17</sup>. Weder der Staat noch private Institutionen können diese Leistungen anstelle der Familie anbieten.

### 2.3. Eine umfassende Familienpolitik

Gemäss EKFF fristen Familienpolitik und Familienforschung in der Schweiz ein Dornröschendasein, obwohl die Bedeutung der Familie in öffentlichen Reden gerne betont wird. Im Vergleich zu anderen Ländern ist die Familienpolitik in der Schweiz in Tat und Wahrheit wenig entwickelt.

Die föderalistische Struktur (wenige familienpolitische Kompetenzen des Bundes) und die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen führen zu einer starken Zersplitterung der Familienpolitik<sup>18</sup>.

Die Familienpolitik – eine Querschnittaufgabe – sollte generell die **Lebensbedingungen von Familien verbessern und die Kompetenzen der Familienmitglieder fördern**. Sie sollte mit monetären und nicht-monetären Massnahmen folgende Ziele anstreben:

---

<sup>15</sup> Büro und Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen: *Familien und Armut im Kanton Freiburg*, Dezember 2000, S. 15.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Die Untersuchung über Familien und Armut unterstreicht diese Leistungen. Mit zunehmend schwierigen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen schränken sich die Strategien der Familien ein, so dass diese sich auf zwei Prioritäten konzentrieren: sie versuchen, einen Tag nach dem anderen zu bewältigen, und setzen alle Hoffnungen in die Zukunft der Kinder. Die Autonomie dieser Familien ist eingeschränkt, und sie sind häufig nicht mehr imstande, sich den Zugang zu den entsprechenden Hilfeleistungen selbst zu organisieren (Gleichstellungsbüro, Dezember 2000, S. 13).

<sup>18</sup> EKFF: *Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern*, 2000, S. 7.

- die Leistungen der Familien phasenspezifisch anerkennen und unterstützen;
- einen gerechten Familienlasten- und –leistungsausgleich schaffen;
- die materielle Sicherheit der Familien garantieren (jedes Kind hat ein Recht, in Würde aufzuwachsen);
- die Vielfalt der Familienformen respektieren (keine Benachteiligung aufgrund der Herkunft und/oder Zusammensetzung);
- besondere Belastungen von Familien abfedern und die Lebenslage von bedürftigen Familien verbessern;
- die Gleichstellung der Geschlechter stützen.<sup>19</sup>

Die EKFF sieht die – oft isoliert behandelten – familienpolitischen Massnahmen als Ganzes. Sie erachtet es als ihre Aufgabe – und dasselbe schlägt die KKUF auch für Freiburg vor –,

**einen Rahmen für eine gesamtheitliche Beurteilung zu entwickeln  
und sich so für eine kohärente Familienpolitik einzusetzen.**

Die öffentliche Hand und die Familien müssen sich gegenseitig ergänzen. Damit das Gemeinwesen funktionieren kann, müssen die Familien in der Lage sein, ihren Auftrag zu erfüllen. Man kann die Familienpolitik also definieren als bewusstes (strategisches, ausführendes, koordinierendes) Handeln eines Gemeinwesens mit dem Ziel, die **Kompetenzen der Familien bei ihren spezifischen Aufgaben zu bestätigen und zu stärken**, namentlich bei der Gründung der Familie, ihrer Entwicklung und Versorgung sowie bei der Gewährleistung von Schutz-, Erziehungs- und Sozialisierungsaufgaben der Familie und ihrer Mitglieder<sup>20</sup>.

Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die komplementären Leistungen des Gemeinwesens und der Familien in Form von finanziellen Ressourcen und Leistungen.

<sup>19</sup> Idem S. 22-23.

<sup>20</sup> Zur öffentlichen Familienpolitik: Jean-Paul Bari, « Jalons pour une politique familiale à Genève », in *Les cahiers de l'action sociale et de la santé*, Département de l'action sociale et de la santé, Nr. 13, 1999, S. 13.

Tabelle 1: **KOMPLEMENTARITÄT ZWISCHEN GEMEINWESEN UND FAMILIE, GRUNDLAGE DER FAMILIENPOLITIK<sup>21</sup>:**

	<b>Materielle Grundlage</b>	<b>Leistungen</b>
<b>Gemeinwesen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziale Sicherheit (Sozialversicherungen, inkl. BVG)</li> <li>• Steuerabzüge</li> <li>• Familienzulagen (Geburts-, Kinder-, Ausbildungszulage, Mutterschaftsbeiträge, Familienzulage in der Landwirtschaft)</li> <li>• Zulagen für behinderte Kinder</li> <li>• Kantonale Stipendien</li> <li>• Alimentenbevorschussung</li> <li>• Arbeitslosenhilfe</li> <li>• Subsidiäre Leistungen (Sozialhilfe), ...</li> </ul>	<p style="text-align: center;">familien-ergänzende + schul-ergänzende Kinder-betreuung</p> <p style="text-align: center;">Ausbildungs-system</p> <p style="text-align: center;">Sozial-wohnungen</p>
	⇕	⇕
<b>Familie</b>	<p style="text-align: center;"><b>RESSOURCEN</b> = Einkommen Vermögen</p> <p style="text-align: center;">System der privaten Vorsorge</p>	<p>→ <b>Häusliche Leistungen:</b> Unterkunft, Essen, Kleidung...</p> <p>→ <b>Erziehungsleistungen:</b> Sozialisation, Vermittlung von Wertvorstellungen, Beaufsichtigung der Aufgaben, Freizeitgestaltung...</p> <p>→ <b>Solidaritätsleistungen:</b> Pflege betagter Eltern, gegenseitige Hilfeleistungen, Nachbarschaftshilfe, Quartierfest...</p>

<sup>21</sup> Simonet J.C.: Schéma «*La complémentarité entre famille et collectivité, base de la politique familiale*», KKUF, 2003 (Übersetzung).

Dieser Bericht soll die Bedeutung dieser Komplementarität vermitteln, indem er hauptsächlich auf die Bedürfnisse der heutigen freiburgischen Familie zur Erfüllung ihrer Aufgaben eingeht.

Zuerst soll aber die Situation der freiburgischen Familien anhand einiger statistischer und soziologischer Ausführungen beleuchtet werden.

## **2.4. Einige statistische und soziologische Ausführungen zur Situation der freiburgischen Familien<sup>22</sup>**

Im Kanton Freiburg wurden 2002 bei einer Bevölkerung von 242 670 Einwohnerinnen und Einwohnern 2684 Kinder geboren<sup>23</sup>. Mit einem Geburtenüberschuss von 1,5% (801 Personen) liegt Freiburg zusammen mit dem Kanton Schwyz an der Spitze aller Schweizer Kantone (Geburtenüberschuss im Schweizer Durchschnitt: 0,8%)<sup>24</sup>. Mit einer Geburtenrate von 1,82 Kindern pro Frau liegt der Kanton Freiburg ebenfalls über dem schweizerischen Durchschnitt von 1,48 (2000)<sup>25</sup>.

Obwohl die Bevölkerung des Kantons Freiburg leicht wächst, sind kinderreiche Familien hier wie überall in der Schweiz eher selten. Dies geht aus der Rangfolge der Neugeborenen hervor: 45% der im Laufe desselben Jahres geborenen Kinder sind das erste Kind der Familie, 38% das zweite Kind, 13% das dritte Kind, 3% das vierte Kind, 0,7% das fünfte Kind, 0,3% das sechste Kind. In lediglich drei Familien wurde ein siebtes Kind geboren (0,1%), und eine Familie hatte ein achttes Kind (0,04%)<sup>26</sup>. Die grosse Mehrheit der Mütter (89,8%) ist bei der Geburt des Kindes verheiratet<sup>27</sup>.

Obwohl Freiburg ein eher kinder- und familienfreundlicher Kanton zu sein scheint, bleibt er vom tiefgreifenden Wandel der Familiensituation ebenso wenig verschont wie die übrige Schweiz. 1970 hatte eine Frau noch durchschnittlich 2,10 Kinder. Im gleichen Jahr lebten im Kanton Freiburg in 53% der Haushalte Paare mit Kindern. Heute leben lediglich in 36% der Freiburger Privathaushalte Paare mit Kindern. Dagegen hat die Zahl der Einpersonenhaushalte (1970: 20%; 2000: 26%) und jene von kinderlosen Paaren (von 15% im Jahr 1970 auf 30% im Jahr 2000) zugenommen<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Kuhn Hammer R., KKUF, 2003.

<sup>23</sup> BSV 2003.

<sup>24</sup> Bundesamt für Statistik: *Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes*, September 2003.

<sup>25</sup> Fehr, Jacqueline: *Luxus Kind? Vorschläge für eine neue Familienpolitik*, Verlag Orell Füssli Zürich, 2003.

und Amt für Statistik des Kantons Freiburg: *Statistischer Jahreskalender des Kantons Freiburg 2002*.

<sup>26</sup> Amt für Statistik des Kantons Freiburg: *Statistischer Jahreskalender des Kantons Freiburg 2002*.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Amt für Statistik des Kantons Freiburg: *Statistischer Jahreskalender des Kantons Freiburg 2003*.

Der Anteil der Einelternfamilien hingegen ist seit 1970 (5,8%) ungefähr gleich hoch geblieben und betrug 1999 5,4%.

Es stellt sich die Frage nach den Gründen für diese raschen und tiefgreifenden Veränderungen der Gesellschaft. Insbesondere stellt sich die Frage, warum in unserer Gesellschaft weniger Kinder geboren werden. Wie Untersuchungen zeigen, gibt es eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Anzahl Kinder, die sich Schweizerinnen zwischen 30 und 34 Jahren wünschen, und der Zahl der Kinder, die sie tatsächlich gebären<sup>29</sup>. Gemäss einer österreichischen Studie, die Österreich, Deutschland, Italien und die Schweiz vergleicht, wird der Verzicht auf Kinder bzw. auf ein weiteres Kind in der Schweiz in erster Linie mit der mangelnden Vereinbarkeit von Familie und Beruf begründet (36%). Weitere Begründungen der Frauen sind: genügend Probleme mit den anderen Kindern (28%), ein weiteres Kind würde zu viel kosten (23%) und ungeeignete Wohnung (20%)<sup>30</sup>.

Die Familien sind heute besonders grossen Belastungen ausgesetzt, sei es auf finanzieller, organisatorischer oder psychischer Ebene, und dies gilt umso mehr, wenn es Probleme mit den Kindern gibt. Die Gründe, warum Familien weniger Kinder haben als geplant, zeigen die Schwachpunkte einer oft noch allzu lückenhaften Familienpolitik: mangelnde familienergänzende Kinderbetreuung, schwieriger Zugang zu Hilfs- und Unterstützungsangeboten und fehlende Anerkennung der Leistungen der Familien, die sich oft in einer unzureichenden materiellen Unterstützung niederschlägt.

Kinder haben ist für viele Familien eine grosse Belastung. Gemäss einer Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) von 1998 kostet das erste Kind in den ersten zwanzig Jahren seines Lebens 340 000 Franken, das zweite 150 000 Franken und das dritte 180 000 Franken. Dies entspricht einer monatlichen Belastung von 1400 Franken für das erste Kind, während das zweite und dritte Kind monatlich 625 bzw. 750 Franken kosten. Das Kind einer alleinerziehenden Mutter bzw. eines alleinerziehenden Vaters kostet 440 000 Franken<sup>31</sup>. Gleichzeitig reduzieren die meisten Familien – in der grossen Mehrheit die Frauen – ihre Erwerbstätigkeit, um sich um die Kinder zu kümmern. Damit geht ein Teil oder das ganze Einkommen verloren<sup>32</sup>. Die Situation ist paradox: Je mehr Kinder ein Paar hat und je mehr die Kosten steigen, desto geringer ist die Verfügbarkeit der Eltern, das erforderliche zusätzliche Einkommen zu verdienen.

Es gibt mehrere Gründe für die zunehmende Erwerbstätigkeit von Müttern. Erwerbstätigkeit mit Kinderbetreuung zu verbinden ist in der heutigen Zeit für viele Mütter keine echte Option mehr, sondern eine unumgängliche Notwendigkeit. Viele Frauen verfügen über eine solide Berufsausbildung und schätzen ihre Berufstätigkeit. Eine Studie des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für

---

<sup>29</sup> BSV: *Mikrozensus*, 1998, zitiert in Fehr J.: op. cit., S. 22.

<sup>30</sup> Österreichischer Familienbericht 1999, zitiert in Fehr, J.: op. cit., S. 23.

<sup>31</sup> BSV: « Kinder, Zeit und Geld. Familie + Gesellschaft », Sondernummer der Zeitschrift *Familienfragen*, 1/1998.

<sup>32</sup> Idem.

Familienfragen<sup>33</sup> hat gezeigt, dass 64% der freiburgischen Mütter mit Primarschulkindern erwerbstätig sind. Dies entspricht dem Schweizer Durchschnitt. Die Mehrheit der Mütter arbeitet Teilzeit: 41% arbeiten 50% oder weniger, 9,2% arbeiten 100% (oder mehr).

Studien zur Familienarmut zeigen auf, dass kinderreiche Familien und Einelternfamilien am meisten von der Armut betroffen sind<sup>34</sup>. Ungefähr 6,5% der erwerbstätigen Bevölkerung sind arm. Die Mehrheit der « Working poor » lebt in Mehrpersonenhaushalten. Die schätzungsweise 220 000 « Working poor » der Schweiz leben in Haushalten mit insgesamt 505 000 Mitgliedern, davon 219 000 Kindern<sup>35</sup>. Kinder stellen für Familien ein Armutsrisiko dar, das proportional mit ihrer Anzahl zunimmt. Schätzungen zufolge sind mehr als 30% der Haushalte von Paaren mit drei Kindern armutsgefährdet<sup>36</sup>. Die Situation der Einelternfamilien ist noch besorgniserregender. 15% der Einelternfamilien mit einem Kind leben unter der Armutsgrenze, bei drei und mehr Kindern sind es schon 40%<sup>37</sup>. Eine vor kurzem veröffentlichte vergleichende Studie über das verfügbare Einkommen verschiedener Kategorien von Familien in der Schweiz hat gezeigt, dass die Situation der Einelternfamilien in Freiburg besonders schwierig ist. Im besten Fall liegt Freiburg auf dem 17. Platz der Kantonshauptstädte, im schlechtesten Fall sogar auf dem 22. Platz<sup>38</sup> (vgl. auch 4.1.10).

Im Jahr 2001 haben 453 freiburgische Kinder die Scheidung ihrer Eltern miterlebt. In 68% der Fälle erhielt die Mutter das Sorgerecht, in 7% der Fälle der Vater, und in 25% der Fälle teilen sich die Eltern die elterliche Sorge<sup>39</sup>. Die konkreten Auswirkungen dieser Scheidungen – deren Ausmass neu ist – tragen zur Komplexität und zur Veränderlichkeit der heutigen Familienrealität bei.

---

<sup>33</sup> Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, Familieninstitut der Universität Freiburg, Pro Familia Freiburg: *Schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Freiburg. Bedürfnisse, Angebote und Perspektiven*, Freiburg, 2002.

<sup>34</sup> Leu, R.E., Burri S. und Priester T.: *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Paul Haupt Verlag, Bern, 1997.

<sup>35</sup> BSV 2003, Freiburger Nachrichten vom 3. Juni 2003.

<sup>36</sup> Streuli Elisa und Bauer Tobias: « Working poor », in: *Info sociale. La sécurité sociale dans les faits*, April 2001, Nr. 5, S. 41.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> SKOS: « Existenzsicherung im Schweizer Föderalismus ». *Zeitschrift für Sozialhilfe*, Sondernummer, Bern, Februar 2003, Tabelle 3, S. 8.

<sup>39</sup> Amt für Statistik des Kantons Freiburg: *Statistischer Jahreskalender des Kantons Freiburg 2002*.

Dieser statistische Teil gibt einen Überblick über die Familienverhältnisse und ihre jüngste Entwicklung. Gleichzeitig soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass eine systematische und regelmässige Studie über die freiburgischen Familien erheblich dazu beitragen würde, deren tatsächlichen Verhältnisse und Bedürfnisse in Erfahrung zu bringen. Eine solche Studie könnte die eidgenössischen Familienberichte ergänzen und die Besonderheiten des Kantons Freiburg hervorheben<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Auf Bundesebene soll im Juni 2004 ein Familienbericht erscheinen. Dieser Bericht, den der Bundesrat dem Parlament alle fünf Jahre unterbreiten soll, wird aus drei Teilen bestehen. Der statistische Teil umfasst eine kommentierte Statistik zum Thema Familien mit den Bereichen finanzielle Situation der Familien, Erwerbsarbeit und Haus- und Familienarbeit, familienergänzende Angebote, Lebenssituation von Familien u.a. Der thematische Teil zeigt die für eine bedürfnisgerechte Familienpolitik erforderlichen Strukturen auf (auf der Basis einer qualitativen und quantitativen Analyse auf Bundesebene sowie in einer Auswahl von vier Kantonen (ZH, LU, VD, TI) und einigen Gemeinden) und vergleicht die Situation in der Schweiz mit anderen europäischen Ländern. Im dritten Teil werden konkrete Vorschläge zur Stärkung der Familienpolitik formuliert. BSV – Familienfragen – Projekte – Projekt Familienbericht (vgl. [www.bsv.admin.ch/fam/projekte/d/familienbericht.htm](http://www.bsv.admin.ch/fam/projekte/d/familienbericht.htm)).

### 3. ARBEITSWEISE

---

#### 3.1. Zusammensetzung der Kommission

Gemäss Beschluss des Staatsrats<sup>41</sup> setzt sich die kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik wie folgt zusammen:

*Präsidentin:*

**Geneviève Beaud Spang**, Freiburg, Co-Leiterin des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen

*Vizepräsidentin:*

**Regula Kuhn Hammer**, Freiburg, Co-Leiterin des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen

*Mitglieder:*

Damen

**Michelle Chassot**, Bussy, Vizepräsidentin von Pro Familia Freiburg

**Marie-Pascale Clerc**, Ecuwillens, Vertreterin des Verbandes der Elternvereine des Kantons Freiburg

**Erika Cuche**, Montagny-la-Ville, Vertreterin der Association Mamans de Jour de la Sarine (*Rücktritt: 15. Januar 2003*)

**Laurence Goumaz**, Freiburg, Stellvertretende Dienstchefin des Amts für den Arbeitsmarkt (*Rücktritt: 31. Dezember 2003*)

**Sonja Hungerbühler**, Freiburg, Leiterin des Office familial der Stadt Freiburg

**Ruth Rüfenacht**, Freiburg, Vertreterin der Vereinigung Schule und Elternhaus Kanton Freiburg

**Christine Vionnet Caverzasio**, Magnedens, Stellvertretende Vorsteherin des Amts für Ressourcen, EKSD

**Annette Wicht**, Freiburg, Vertreterin des Freiburgischen Krippenverbandes

Herren

**Roland Besse**, Attalens, Vertreter der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen

**Raphaël Chassot**, Neyruz, Vorsteher der Kantonalen Steuerverwaltung

**Jean-Pierre Coussa**, Morlon, Stellvertretender Dienstchef des Departements der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft

**Jean-Marc Kuhn**, Freiburg, Direktor der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt

---

<sup>41</sup> Beschluss des Staatsrats vom 18. Dezember 2001, Art. 4.



**Steve Perroud**, Châtel-St-Denis, Vertreter des Jugendamts  
**Laurent Schneuwly**, Magnedens, Vertreter des Freiburger Gemeindeverbandes  
**Jean-Pierre Siggen**, Freiburg, Direktor des Freiburgischen Arbeitgeberverbandes  
**Jean-Claude Simonet**, Freiburg, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Sozialamts.

Dank dieser vielfältigen Zusammensetzung konnte die Kommission von den interdisziplinären Kenntnissen der Vertreterinnen und Vertreter verschiedenster Berufs- und/oder Verbandskreise profitieren. Sie setzte sich allgemeine Ziele und legte ihre Arbeitsweise fest, um ihren Auftrag erfüllen zu können.

### **3.2. Allgemeine Ziele**

Für die Ausarbeitung des Entwurfs über eine umfassende Familienpolitik und seine Unterbreitung an den Staatsrat wurden die folgenden allgemeinen Ziele vorgeschlagen:

1. Formulierung der zur Unterstützung der Familien notwendigen Rahmenbedingungen
2. Erarbeitung eines Referenzrahmens, Gesamtblick
3. Inventar der bestehenden sektoriellen Massnahmen der Familienpolitik
4. Förderung einer umfassenden Familienpolitik (Aktionsplan)
5. Besonderes Augenmerk auf Familien in schwierigen finanziellen Verhältnissen
6. Erstellung eines Katalogs detaillierter Massnahmen mit Hinweisen für ihre Umsetzung

Angesichts des Umfangs des Auftrags und der vielen Bereiche, die von der Familienpolitik betroffen sind, war es wichtig, die Vorgehensweise festzulegen.

### **3.3. Arbeitsplanung**

Um ein kohärentes Vorgehen der gesamten Kommission, aber auch eine effiziente Vertiefung der einzelnen Themen zu ermöglichen, sollten abwechslungsweise Plenarsitzungen und Gruppensitzungen stattfinden. Das schliesslich beschlossene Arbeitsprogramm (siehe Tabelle 2) entspricht mit Ausnahme der beiden letzten Etappen der ursprünglichen Planung.

Tabelle 2: **ALLGEMEINER ARBEITSPLAN DER KKUF**

ETAPPEN	SITZUNGS-TYP	INHALT	DATUM
1.	Plenum	<b>Organisationssitzung:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziele</li> <li>• Programm</li> <li>• Zeitplan</li> <li>• Dokumentation</li> </ul>	7. Februar 2002
2.	Plenum	<b>Vorstellung einer umfassenden Familienpolitik.</b> Referat von Béatrice Despland  <i>Einsicht in die Dokumentation</i>	5. März 2002
3.	Plenum	<b>« Zukunftswerkstatt »</b>	17. April 2002
4.	Arbeitsgruppen	<b>Vorgehen für jedes Thema</b>  <b>Inventar</b> 1. der bestehenden Massnahmen 2. der anzupassenden Massnahmen 3. der einzuführenden Massnahmen  Ermittlung der Lücken in der Familienpolitik	Mai 2002 bis Juni 2002
5.	Plenum	<b>Vorstellung der Arbeit der Arbeitsgruppen</b>	25. Juni 2002
6.	Arbeitsgruppen	Vertiefung der Gruppenarbeiten <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzungsmöglichkeiten</li> <li>• Weiterleitung der Unterlagen an Mitglieder und externe ReferentInnen</li> </ul>	September 2002  Oktober 2002

7.	Plenum	<b>Externer Blick auf die Arbeiten</b> Beizug einer Expertin bzw. eines Experten	November 2002
8.	Plenum	<b>Interner Blick auf die Arbeiten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zu fassende Beschlüsse</li> <li>• Suche nach Lücken</li> <li>• <i>Einbezug der Thematik « häusliche Gewalt » (wenn möglich)</i></li> </ul>	Januar 2003
9.	Plenum	<b>Umsetzung der Vorschläge</b> <i>(erste Entwürfe):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesetzesgrundlage</li> <li>• Kosten</li> <li>• Zeitkalender</li> <li>• Zuständigkeit</li> <li>• Konkrete Umsetzung</li> </ul> <b>Genehmigung der Vorschläge</b>	Arbeitstag:  Februar 2003 und März 2003
10.		<b>Verfassung des Berichts</b>	Ursprünglich geplant – <i>wenn möglich</i> – April–Juni 2003
11.	Plenum	<b>Genehmigung des Berichts durch die Kommission</b> dann <b>Weiterleitung des Berichts an den Staatsrat</b>	19. Feb. 2004  <i>(ursprünglicher Entwurf: Juni 2003)</i>  8. März 2004

### 3.4. Themenvielfalt und « Zukunftswerkstatt »

Um einen Ansatz zu gewährleisten, der den Erwartungen der Kommissionsmitglieder und einer pragmatischen Vision der familienpolitischen Bedürfnisse Freiburgs möglichst weitgehend entspricht, wurde beschlossen, die zu behandelnden Themen empirisch zu ermitteln.

Die Familien von heute leben in unterschiedlichsten Modellen. Diese ändern zudem je nach Familienphase oder infolge neuer oder beendeter Beziehungen. Die Familien sind heterogen in ihrer kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Realität, und ihre Bedürfnisse zur Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben hängen stark von dieser Realität ab.

Die Frage der Bedürfnisse der freiburgischen Familien wurden zunächst im Rahmen einer « *Zukunftswerkstatt* »<sup>42</sup> angegangen. Dabei wurde deutlich, wie sehr die Familienpolitik eine **Querschnittsaufgabe** ist, die verschiedenste Bereiche betrifft. Wie die Kommission unterstrich, darf sich die Familienpolitik nicht auf das begrenzte Gebiet gewisser monetärer Leistungen zugunsten der Familien beschränken.

Die Kommission hob die Vielfalt der im Rahmen dieser « *Zukunftswerkstatt* » zu behandelnden Themen hervor. Die Werkstatt umfasste die folgenden vier Etappen:

1. eine Kritikphase: In dieser Phase konnten die Mitglieder der Kommission die von ihnen ausgemachten Mängel in der Unterstützung der Familien formulieren, die anschliessend nach Themen geordnet wurden.

16 Punkte betrafen den Bereich *Sozialversicherungen*, 10 Punkte den Bereich *Besteuerung, Stipendien und Verschiedenes*, 33 Punkte den Bereich *Vereinbarung von Beruf und Familie*, und im Bereich *Information und Beratung von Familien* wurden 40 Lücken ausgemacht.

2. eine Phantasie- und Utopiephase: Hier konnten die persönlichen Wünsche im Hinblick auf die Unterstützung der Familien ausgehend von den in der ersten Etappe ermittelten Mängeln frei und ungehindert geäußert werden.
3. eine Verwirklichungsphase: Hier ging es darum, die von der Gruppe befürworteten Vorschläge zu Prioritäten der KKUF zu machen.
4. eine Organisationsphase: In dieser Phase wurden die festen Arbeitsgruppen gebildet und ihr Arbeitsplan unter Berücksichtigung der allgemeinen Planung (Tabelle 2) festgelegt. Gleichzeitig wurden die von jeder Gruppe zu behandelnden Themen umschrieben.

---

<sup>42</sup> « *Zukunftswerkstatt* » vgl. Jungk R., Müller R.N.: *Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation*, München, 1989.

## 3.5. Arbeitsgruppen

### 3.5.1. Abgrenzung und Weisungen

Aufgrund der thematischen Bereiche wurden vier Arbeitsgruppen gebildet, obwohl sich die KKUF bewusst war, dass dies möglicherweise zu einer Zersplitterung führen konnte, die der von ihr geforderten Kohärenz widersprechen würde. Angesichts des Umfangs und der Komplexität der Themen und der Zahl der Kommissionsmitglieder erwies sich eine thematische Aufteilung jedoch als unumgänglich für ein effizientes Arbeiten.

Jede Gruppe organisierte sich selbst und wurde entweder von der Präsidentin (Gruppe 1 und 4) oder von der Vizepräsidentin der KKUF (Gruppe 2 und 3) geleitet. Alle Gruppen erhielten die folgenden Weisungen:

1. « Trotz der Vertiefung in die einzelnen Themen ist besonderes Gewicht auf einen kohärenten, ganzheitlichen Ansatz zu legen. Es ist von einem offenen Familienbegriff auszugehen; die Arbeitsgruppen richten sich nach der Definition der EKFF (vgl. 2.2.).
2. Dann erstellen die Arbeitsgruppen – für jeden behandelten Aspekt – ein Inventar:
  - der bestehenden Massnahmen
  - der anzupassenden Massnahmen
  - der einzuführenden Massnahmen
3. Anschliessend müssen allfällige Lücken *bei / zwischen* den einzelnen Themen ermittelt werden (Perspektive eines ganzheitlichen Ansatzes zur Unterstützung der Familie) »<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> KKUF: « *Consignes aux groupes de travail* », Mai 2002 (Übersetzung).

### 3.5.2. Zusammensetzung und Organisation der Arbeitsgruppen

Die folgende Tabelle zeigt die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen und die Häufigkeit der Sitzungen während des Mandats der KKUF.

Tabelle 3: **ORGANISATIONSPLAN DER ARBEITSGRUPPEN DER KKUF**

	THEMEN	MITGLIEDER	DATEN
1.	<p><b><u>Soziale Sicherheit und Wohnen:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Familienzulagen</b></li> <li>• <b>Besondere Zulagen</b></li> <li>• <b>Mutterschaftsschutz</b></li> <li>• <b>Familien und Armut</b></li>   <li>• <b>Wohnen</b></li> </ul>	<p>G. Beaud Spang L. Goumaz J.M. Kuhn J.P. Siggen J.C. Simonet</p>	<p>13. Mai 2002 10. Juni 2002 29. Okt. 2002 13. Jan. 2003 3. Feb. 2003 20. Mai 2003 24. Juni 2003</p>
2.	<p><b><u>Besteuerung</u></b></p> <p><b><u>Ausbildungsstipendien</u></b></p> <p><b>Verschiedene weitere Themen</b></p>	<p>R. Kuhn Hammer M. Chassot R. Chassot J.P. Coussa</p>	<p>21. Mai 2002 4. Juni 2002 10. Sept.2002 20. Mai 2003 24. Juni 2003</p>
3.	<p><b><u>Vereinbarung von Beruf und Familie</u></b></p> <p><b>Familienergänzende Kinderbetreuung</b></p> <p><b>Schulergänzende Kinderbetreuung</b></p>	<p>R. Kuhn Hammer (E. Cuche) S. Perroud L. Schneuwly C. Vionnet Caverzasio A. Wicht</p>	<p>3. Mai 2002 17. Mai 2002 10. Juni 2002 10. Okt. 2002 16. Dez.2002 20. Jan. 2003 24. Juni 2003</p>

4.	<b><u>Information / Prävention und Beratung von Familien und Jugendlichen:</u></b> <ul style="list-style-type: none"><li>• auf Erziehungsebene</li><li>• auf Verwaltungsebene</li></ul>	G. Beaud Spang R. Besse M.P. Clerc S. Hungerbühler R. Rüfenacht	3. Mai 2002 7. Juni 2002 30. Sept. 2002 12. Nov. 2002 17. Dez. 2002 6. Feb. 2003 8. April 2003 24. Juni 2003
----	---	---	---

### 3.6. Plenarsitzungen

#### Interner Blick auf die Arbeiten

Die in den Arbeitsgruppen erarbeiteten Themen wurden am 25. Juni und 12. September 2002 sowie am 23. Januar, 13. Februar, 11. März und 28. Oktober 2003 dem Plenum vorgestellt und gemeinsam diskutiert.

Am 23. Januar und 11. März 2003 analysierte das Plenum die verschiedenen Vorschläge der Arbeitsgruppen und brachte seine Bemerkungen und Wünsche ein. Am 28. Oktober und 18. November 2003 folgte die erste Lesung des Berichtsentwurfs, der am 19. Februar 2004 genehmigt wurde.

### 3.7. Externe Expertinnen und Experten

Die KKUF lud mehrmals externe Expertinnen und Experten ein, sich zu spezifischen Themen zu äussern:

Am 5. März 2002 hielt **Béatrice Despland** (Stellvertretende Direktorin des Instituts für Gesundheitsrecht der Universität Neuenburg und Vizepräsidentin der EKFF) ein Referat, das der Kommission die wichtigen Facetten der schweizerischen Familienpolitik aufzeigte und zahlreiche Fragen beantwortete. Die einzelnen Punkte ihres Referats waren:

- a) die Inhalte der Familienpolitik**, ausgehend vom klassischen Ansatz in Form von monetären Leistungen bis zur Erweiterung des Begriffs, insbesondere infolge der Erwerbstätigkeit der Mütter.
- b) eine summarische Analyse der jetzigen Situation** unter Hinweis auf die ungenügenden monetären Leistungen, die praktisch inexistenten familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote und die für eine tatsächliche Vereinbarung von Familie und Beruf unzureichend ausgestalteten Arbeitsbedingungen.

c) die **Mindestbedingungen für eine echte « Familienpolitik »**, die auf drei Ebenen geschaffen werden müssen:

- in Form von monetären Leistungen (Mutterschaftsurlaub für alle erwerbstätigen Mütter, einheitliche Familienzulagen auf Bundesebene, Anwendung des « Tessiner Modells » in der ganzen Schweiz; Einführung eines Elternurlaubs)
- Einführung von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsstrukturen auf schweizerischer Ebene
- Neugestaltung der Arbeitsbedingungen.

Ganz allgemein ist nach Frau Despland zu beachten:

- die Familie ist keine Privatsache
- die Familie ist die « Basisgemeinschaft der Gesellschaft »
- man darf sie nicht nur als Kostenfaktor sehen, sondern muss auch ihre Leistungen für die Gesellschaft anerkennen
- die Familienpolitik betrifft nicht nur die ersten Lebensjahre, sondern die gesamte Erziehungsphase
- die Familienpolitik muss die Väter einbeziehen
- die besonderen Bedürfnisse von Einelternfamilien müssen berücksichtigt werden.

Am 28. November 2002 stellte **Martino Rossi** (Leiter der Abteilung für Gesundheitswesen des Kantons Tessin) das « Tessiner Modell » dem Plenum vor. Er gliederte sein Referat in zwei Teile:

1. Tessiner Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen.
2. Tessiner Modell für die Familienpolitik. Dieses Modell beruht insbesondere auf einem Konzept von Ergänzungsleistungen zu den Familienzulagen für Familien in bescheidenen Verhältnissen.

Die Kommission diskutierte mit Herrn Rossi eingehend über die verschiedenen Aspekte einer allfälligen Anwendung des Tessiner Modells im Kanton Freiburg. Auf diese Elemente wird in Kapitel 4.1.3 eingegangen.

Am 13. Februar 2003 warf **Béatrice Despland** (Stellvertretende Direktorin des Instituts für Gesundheitsrecht der Universität Neuenburg) einen kompetenten externen Blick auf die Arbeiten der Kommission.

Sie wurde gebeten, bei ihrer Analyse auf folgende Punkte zu achten:

- Überlegungen zur Kohärenz der gesamten Arbeit
- Bemerkungen zu allfälligen Mängeln im Hinblick auf eine wirklich umfassende Familienpolitik
- Überlegungen zu den vorgeschlagenen neuen Massnahmen



- Klarheit der vorgeschlagenen Massnahmen, der Präsentation der Massnahmen (sind sie genügend abgestützt?)
- Hinweis auf allfällige logische Widersprüche.

Frau Despland beurteilte die bisherige Arbeit positiv. Sie war der Auffassung, dass alle einzuführenden oder anzupassenden Massnahmen, die bis dahin formuliert worden waren, im Schlussbericht aufgeführt werden sollten.

Zudem machte sie einige Vorschläge zur formalen Organisation der Kapitel und kommentierte die einzelnen Massnahmen im Zusammenhang mit der Arbeit der Gruppen « Soziale Sicherheit », « Information, Prävention und Beratung von Familien » und « Vereinbarung von Beruf und Familie ». Frau Despland äusserte sich dagegen nicht zum Kapitel Besteuerung und schlug der KKUF vor, dafür eine Steuerexpertin oder einen Steuerexperten beizuziehen.

Die Bemerkungen und Vorschläge von Frau Despland wurden so weit wie möglich in den Schlussbericht integriert.

Am 20. Mai 2003 sprach **Alain Berset** (strategischer Berater beim Wirtschaftsdepartement des Kantons Neuenburg) zum Thema « *Besteuerung und Familienpolitik: Stand der Arbeiten im Kanton Neuenburg* ». Dank diesem sehr gut aufgebauten Referat konnte das komplexe Thema der Besteuerung aus familienpolitischer Sicht betrachtet werden (vgl. 4.2.1.).

### **3.8. Genehmigung der Vorschläge**

Im Laufe der verschiedenen Sitzungen hiess das Plenum die meisten Vorschläge gut. Bei verschiedenen Vorschlägen gab es eine Variantenabstimmung. Dabei wurde beschlossen, alle von einer Arbeitsgruppe behandelten und vorgeschlagenen Massnahmen im Bericht an den Staatsrat aufzuführen. Falls das Plenum eine Massnahme ablehnen sollte, würde diese unter Hinweis auf den Stand der Diskussionen und das allfällige Abstimmungsergebnis trotzdem erwähnt.

Im Juli 2003 erhielten alle Kommissionsmitglieder einen Fragebogen und eine detaillierte Zusammenfassung der Vorschläge der einzelnen Arbeitsgruppen. Auf diese Weise hatten alle Mitglieder die Möglichkeit, die vorgeschlagenen Massnahmen zu gewichten und damit eine gewisse Rangordnung zu erstellen. Dieses Vorgehen hatte auch das Ziel, das Verfahren für die Genehmigung des Entwurfs für den Schlussbericht zu vereinfachen. Dieses Ziel wurde grossmehrheitlich erreicht. Die Prioritäten sind in Kapitel 5 aufgeführt.

Eine weitere Dimension der Arbeiten der KKUF sind die Kontakte, die auf nationaler oder suprakantonaler Ebene geknüpft wurden, und die Ausbildungs- und Informationsmöglichkeiten, die sich daraus ergaben. Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über die verschiedenen Anlässe, an denen das Fachwissen in der (sektoriellen oder umfassenden) Familienpolitik vertieft werden konnte.

### 3.9. Ausbildungen, Kontakte und Konsultationen

Durch die Teilnahme an verschiedenen Tagungen oder Studien im Zusammenhang mit den von der KKUF behandelten Fragen erhielten verschiedene Mitglieder die Gelegenheit, sich weiterzubilden, Informationen zu sammeln und sich zu dokumentieren.

- Fachtagung des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann. « **Work-Life-Balance: Anforderungen an eine familienfreundliche Personalpolitik** », Bern, 14. Dezember 2001 (G. Beaud Spang und R. Kuhn Hammer).
- Präsentation der Studie der lateinischen Gleichstellungskonferenz: « **Les crèches ça rapporte** », Lausanne, 10. September 2002 (G. Beaud Spang, S. Perroud und A. Wicht).
- Interdisziplinäres Symposium « **Blickpunkt Kindeswohl** », organisiert vom Eidgenössischen Departement des Innern, dem Institut für Familienforschung und –beratung und dem Interdisziplinären Institut für Ethik und Menschenrechte der Universität Freiburg sowie dem Schweizerischen Kinderschutzbund, Freiburg, 1. März 2002 (G. Beaud Spang und R. Kuhn Hammer).
- EKFF-Tagung « **Qualität familienergänzender Kinderbetreuung im Spannungsfeld privater und staatlicher Verantwortung** », Bern, 12. März 2002 (G. Beaud Spang, R. Rüfenacht und A. Wicht).
- Forum Familienfragen: « **Familiale Aufgaben und Leistungen im Lebensverlauf** », Solothurn, 11. September 2002 (G. Beaud Spang).
- Mitwirkung bei der **Studie des BSV** über die Familienpolitik in der Schweiz, Interview von Isabelle Villard, Freiburg, 7. Oktober 2002 (G. Beaud Spang).
- Tagung des Departements Sozialarbeit und Sozialpolitik der Universität Freiburg: « **Concilier travail et vie familiale. Quel rôle pour la politique familiale?** », Freiburg, 11. Oktober 2002 (G. Beaud Spang, R. Kuhn Hammer, J.C. Simonet und S. Perroud).
- "Les Midis du social", Diskussion organisiert vom Departement Sozialarbeit und Sozialpolitik der Universität Freiburg: « **Une politique familiale existe-t-elle vraiment en Suisse?** », Freiburg, 14. Januar 2003 (eingeladen: G. Beaud Spang).
- Vernehmlassung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren (**SODK**) zu **Fragen der Familienpolitik**. (Schriftlicher Fragebogen gefolgt von einer Koordinationssitzung am 17. Februar 2003 in der Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg (an den von J.C. Simonet koordinierten Arbeiten nahmen G. Beaud Spang und J.M. Kuhn teil).

- Tagung des Schweizerischen Bundes für Elternbildung: « **Gewaltprävention in Familien – Der Beitrag der Elternbildung** », Freiburg, 20. März 2003 (G. Beaud Spang).
- Kantonale Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen: **Vorstellung der KKUF** durch G. Beaud Spang und Vorstellung der **Vorschläge** (der interdisziplinären Arbeitsgruppe) **zum Thema häusliche Gewalt** durch R. Kuhn Hammer, Koordinatorin der Gruppe, Freiburg, 29. April 2003.
- Tagung der EKFF: « **Familien und Migration** », Bern, 4. Juni 2003 (G. Beaud Spang, R. Kuhn Hammer und R. Rüfenacht).
- Lateinische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten: « **La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte** », öffentlicher Vortrag von Lynn Mackenzie Oth, organisiert vom Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, Freiburg, 4. Juni 2003.
- Verein Via2: « **Conciliation de la vie professionnelle und de la vie familiale au sein des entreprises de l'arc lémanique – projet de création d'un centre de compétence** », Freiburg, 19. Januar 2004 (G. Beaud Spang).
- EKFF: « **Erstes Treffen der kantonalen Beauftragten für Familienfragen** » Basel, 3. Februar 2004 (G. Beaud Spang).

## **4. BESTEHENDE, ZU ENTWICKELNDE ODER NEU ZU SCHAFFENDE MASSNAHMEN (NACH THEMEN DER ARBEITGRUPPEN GEORDNET)**

---

### **4.1. SOZIALE SICHERHEIT UND WOHNEN**

#### **Einführung**

Bevor wir auf die soziale Sicherheit der Familie und die konkreten Vorschläge der KKUF für den Kanton Freiburg eingehen, möchten wir den Begriff «soziale Sicherheit» kurz definieren, um den Bezugsrahmen festzulegen.

«Die soziale Sicherheit tendiert zu einer globalen Vision: Schutz der gesamten Bevölkerung vor den als am wichtigsten geltenden Risiken oder Eventualitäten». Die klassische Definition der sozialen Sicherheit umfasst rund zehn Eventualitäten, von denen mit Blick auf das vorliegende Thema die Mutterschaft, die Leistungen der Familien und die Armut von besonderem Interesse sind. «Nach der funktionalen Definition hat die soziale Sicherheit den Auftrag, den Zugang zur medizinischen Versorgung, zu grundsätzlichen Ressourcen, zum Erwerbsersatz, zur Eingliederung sowie zur sozialen und beruflichen Wiedereingliederung zu garantieren». «Die soziale Sicherheit ist eine komplexe Institution. Sie soll den Menschen dienen». Sie kombiniert verschiedene Auffassungen von Schutz, die Reichweite der Einrichtungen<sup>44</sup>, Bedingungen für den Bezug von Leistungen, verschiedene Schutz bietende Institutionen (Sozialversicherungen, öffentlicher Dienst, Sozialhilfe), öffentliche oder private Sichtweise und Finanzierungsmodelle. Die Sozialversicherung spielt in der Regel eine wichtige Rolle im System der sozialen Sicherheit<sup>45</sup>.

Die Pyramide widerspiegelt als Bauform auf passende Weise die Architektur der sozialen Sicherheit. Die Basis besteht aus «den öffentlichen Systemen der sozialen Sicherheit, welche die gesamte Bevölkerung erfassen (je nach Bedürfnissen durch das Aneinanderreihen mehrerer Systeme oder durch ein einzelnes)». Die zweite Stufe besteht aus den Zusatzsystemen der sozialen Sicherheit, die von den Sozialpartnern verwaltet werden. Die dritte Stufe schliesslich umfasst den ergänzenden Einzelschutz. «Die öffentlichen Systeme spiegeln im Prinzip die Stabilität des Staates und stützen sich auf die Rechtmässigkeit und die Gleichbehandlung. Sie können eine Solidarität zwischen Einkommen und Generationen herstellen.»<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Einheitliche oder verschiedenartige Auffassungen von Schutz, universelle oder weniger weit greifende Einrichtungen.

<sup>45</sup> Fragnière und Girod R.: *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Réalités sociales, Lausanne, 2002 (2. Ausgabe.), S. 286.

<sup>46</sup> Idem, S. 287.

Das vorliegende Kapitel zum Thema Familie und soziale Sicherheit bietet in erster Linie eine Zusammenfassung der Massnahmen im Bereich der verschiedenen Sozialversicherungen, der Sozialhilfe sowie bestimmter Entschädigungen. Aus arbeitstechnischen, eher pragmatischen und weniger konzeptionellen Gründen, wird in diesem Kapitel auch die Wohnproblematik erörtert.

Für jede Massnahme wird die aktuelle Situation geschildert, und es werden gleichzeitig oder in einem zweiten Schritt die zu verbessernden oder neu zu schaffenden Massnahmen aufgeführt.

#### **4.1.1. Kantonale Mutterschaftszulagen**

Da es kein Bundesgesetz über die Mutterschaft gibt, haben einige Kantone «Gesetze geschaffen, die der Sozialhilfe nahe kommen und ein Recht auf Mutterschaftszulagen garantieren. Manchmal sind diese an bestimmte Bedingungen gebunden, z.B. die Anzahl Jahre, welche die Frau im leistungserbringenden Kanton wohnt, die Karenzfristen mit sich bringen. Diese Zulagen gehen in erster Linie an die Mutter. In gewissen Fällen werden sie auch dem Vater gutgeschrieben – im Allgemeinen, wenn er die Sorgspflicht für das Kind hat»<sup>47</sup>. Es handelt sich um selektive Leistungen «d.h. die Mutterschaftszulagen stehen ausschliesslich Müttern und/oder Vätern in bescheidenen Verhältnissen zu»<sup>48</sup>.

Diese Massnahme soll das Risiko reduzieren, dass die Geburt eines Kindes zu finanziellen Schwierigkeiten führt. Ausserdem soll verhindert werden, dass die Mutter aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen ist, unmittelbar nach der Niederkunft zu arbeiten, wenn das Existenzminimum, das nach bestimmten Richtlinien berechnet wird, weder durch das Einkommen noch durch das Vermögen gedeckt ist<sup>49</sup>.

Der Kanton Freiburg hat Mutterschaftszulagen im Jahr 1992 eingeführt. Diese Zulagen belaufen sich monatlich auf maximal 1'500-2'000 Franken und werden bei unzureichenden eigenen finanziellen Mitteln während eines Jahres ausgerichtet. Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Punkte zur Mutterschaftszulage zusammen.

---

<sup>47</sup> Fragnière und Girod, 2002 (2. Ausgabe), S. 200.

<sup>48</sup> Dafflon Bernard: La politique familiale en Suisse: enjeux et défis, Réalités sociales, Lausanne, 2003, S. 242.

<sup>49</sup> Ibidem.

Tabelle 4: **AKTUELLE SITUATION DER MUTTERSCHAFTSZULAGEN<sup>50</sup>**

LEISTUNG	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Kantonale Mutterschaftszulagen für Mütter in bescheidenen Verhältnissen</b></p> <p>Kantonale Einrichtung</p> <p>Besteht seit Juli 1992</p>	<p>Bedarfsleistungen (Begrenztetes Familieneinkommen).</p> <p>Voraussetzung ist die Geburt eines Kindes und Wohnsitz im Kanton seit mind. 12 Monaten.</p> <p>Leistungen werden 12 Monate lang ausgerichtet</p> <p><u>Höchstbeträge:</u></p> <p>a) max. 1'500.-/Monat für alleinerziehende Mütter</p> <p>b) max. 2'000.-/Monat für Paare, die in einem gemeinsamen Haushalt leben (verheiratet oder im Konkubinat).</p> <p><u>Einkommengrenzen<sup>51</sup>:</u></p> <p>a) 2'250.- netto + 300.- pro Kind für alleinerziehende Mütter</p> <p>3'000.- netto + 300.- pro Kind für Paare</p>	<p>Bedarfsleistung (nicht steuerpflichtig)</p> <p>Kosten für den Kanton: jährlich rund 1,1-1,5 Mio. Franken</p> <p><u>Ursprünglicher Voranschlag</u> gemäss Botschaft des Staatsrats: rund 3 Mio. Franken, wenn bei 10% der Geburten ein Leistungsanspruch besteht. Jährlich 250-300 Anspruchsberechtigte (auf 3'000 Geburten)</p> <p><u>Tatsächliche Kosten:</u> Durchschnittlicher Betrag niedriger als erwartet: Kosten dieser Massnahmen 2001: 1,12 Mio. Franken</p> <p>Durchschnittliche Kosten pro Fall im Jahr 2001: 7'400.-</p> <p>Anzahl Fälle 2001: 148 (bei 2'860 Geburten entspricht dies 5,2%)</p> <p>Diese Leistungen existieren nicht überall (nur in 11 Kantonen, u.a. FR, VD, NE)</p>	<p><u>Zugang:</u> Über die kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen</p> <p>Über die regionalen Sozialdienste (RSD)</p> <p><u>Leistungen:</u> an die Eltern</p>



**Die KKUF** plädiert für eine (eidgenössische oder kantonale) Mutterschaftsversicherung (vgl. Abschnitt 4.1.2.) sowie für Ergänzungsleistungen für Familien (vgl. Abschnitt 4.1.3) und **schlägt vor, die Mutterschaftszulage zu streichen, da die neuen Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen für Familien diesen Zweck erfüllen.** Die Mittel zur Finanzierung der aktuellen Mutterschaftszulage (jährlich 1,1-1,5 Millionen Franken) würden künftig für die Finanzierung der Ergänzungsleistungen für Familien verwendet (vgl. Abschnitt 4.1.3.3).

<sup>50</sup> Die meisten Daten der Tabellen dieses Kapitels stammen von Kuhn J.M., KKUF, 2002.

<sup>51</sup> Es handelt sich nicht um das steuerbare Einkommen.

Tabelle 5: **VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN ZUR MUTTERSCHAFTSZULAGE**

AKTUELLE SITUATION	NEU EINZUFÜHRENDE MASSNAHMEN	ANZUPASSENDE MASSNAHMEN
<p><b>Kantonale Mutterschaftszulagen für Mütter in bescheidenen Verhältnissen</b></p>	<p>Vorgeschlagene Massnahme: Ergänzungsleistungen für Familien  (Abschnitt 4.1.3.)</p>	<p><b>Streichung</b> der Mutterschaftszulagen  <b>Mitteltransfer</b> (zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen für Familien):  Jährlich 1,1-1,5 Mio. Franken</p>

#### 4.1.2. Mutterschaftsversicherung (kantonal) und Elternurlaub

«Trotz dem zwingenden Mandat, das am 25. November 1945 in die Verfassung aufgenommen wurde (und in den überarbeiteten Text, der am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, übernommen wurde)», deckt jedoch keine Versicherung den Mutterschaftsschutz systematisch, insbesondere in Form eines Erwerbsersatzes während des Mutterschaftsurlaubs, ab<sup>52</sup>.

«Eine erste Kategorie von Normen schützt erwerbstätige Frauen, indem die Arbeitgeber während der Schwangerschaft Schutzmassnahmen bezüglich der Arbeitsbedingungen beachten müssen und indem die Arbeit nach der Geburt verboten ist. Diese Normen sind im Arbeitsgesetz enthalten, dessen letzte Revision am 1. August 2000 in Kraft getreten ist.

Eine zweite Kategorie von Normen ist an den Einzelarbeitsvertrag gebunden. Sie regelt die Nichtigkeit einer Kündigung während der gesamten Schwangerschaft und während 16 Wochen nach der Geburt.

Die Dauer der Mutterschaftsleistung ist vom Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KGV) auf 16 Wochen festgelegt. Sie ist jedoch nicht obligatorisch. Der Mutterschaftsschutz kann daher auch von privatrechtlichen Verträgen abhängen, die gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Versicherungsvertrag (VVG) abgeschlossen wurden. Eine grosse Anzahl Frauen ist jedoch von jeglicher Versicherungsleistung nach der Geburt ausgeschlossen. Ihre wirtschaftliche Sicherheit beruht vollkommen auf Privatrecht, das dem Arbeitgeber eine Lohnfortzahlungspflicht auferlegt, deren Frist von der Anzahl Dienstjahre der Angestellten abhängt.»<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> Fragnière J.P. und Girod R., 2002 (2. Ausgabe), S. 200.

<sup>53</sup> Ibidem.

In einigen Wirtschaftszweigen «gibt es im Rahmen des Kollektivarbeitsvertrags eine private Mutterschaftsversicherung, die während 8-14 Wochen 80-100% des versicherten Gehalts deckt»<sup>54</sup>. Im Kanton Freiburg erhalten Staatsangestellte während eines 16-wöchigen Mutterschaftsurlaubs gemäss dem Gesetz über das Staatspersonal (StPG) den vollen Lohn.

Die folgende Tabelle zeigt (für den Kanton Freiburg), wie uneinheitlich der Mutterschaftsschutz und der Elternurlaub für Erwerbstätige geregelt sind (vgl. Abschnitt 4.3.1.).

Tabelle 6: **AKTUELLE SITUATION BEZÜGLICH MUTTERSCHAFTSVERSICHERUNG UND ELTERNURLAUB**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>ART DES ELTERNURLAUBS</b></p> <p>► Staatspersonal des Kantons Freiburg</p> <p><b>Geburt</b> Frauen: 16 Wochen bezahlt (100% des Gehalts) Männer: 2 Tage bezahlter Urlaub</p>	<p>Die Person muss zum Staatspersonal des Kantons Freiburg zählen (StPG, Art. 113, Abs. 1)</p> <p>12 Wochen bezahlter Urlaub für Mitarbeiterinnen im 1. Dienstjahr, wenn sie die Arbeit nach der Geburt nicht wieder aufnehmen (Art. 113, Abs. 2)</p>		<p>Über den Personaldienst und die Vorgesetzten</p>

<sup>54</sup> Dafflon Bernard, 2003, S. 237.

Siehe auch Tabelle 9.1.6. des gleichen Autors, welche die uneinheitliche Leistungsdauer der verschiedenen Regelungen (juristische und wirtschaftliche: Arbeitsgesetz, Obligationenrecht, Krankenversicherungsgesetz, kantonale Gesetze der 11 Kantone) zeigt. Idem, S. 244.



<p><b>Adoption</b> Adoptionsurlaub: 12 Wochen bezahlter Urlaub (100% des Gehalts) für die Mutter Bei Bedarf 4 Wochen bezahlter Urlaub für den Vater</p> <p><b>Familiäre Probleme, Krankheit von Familienmitgliedern</b> im gleichen Haushalt: 5 Tage bezahlter Urlaub (Arztzeugnis)</p> <p>In Notfällen kann der Staatsrat 10 Tage bewilligen</p>	<p>StPG, Art. 114</p> <p>Reglement vom 17. Dezember 2002 des Staatspersonals (StPR), Art. 67, Buchstabe h</p>		
<p>► Nicht- Staatspersonal:</p> <p><b>Mutterschaft:</b> Arbeitsverbot während 8 Wochen. Anspruch auf einen Teil des Lohns gemäss OR, Art. 324a.</p> <p><b>Krankheit von Fa- milienmitgliedern:</b> 1-3 Tage frei, gemäss Gesamt- arbeitsverträgen</p> <p><b>Adoption:</b> Keine Ansprüche</p>			<p>Arbeitsvertrag</p> <p>Evtl. Gesamtarbeitsver- träge</p>
<p>► Selbstständiger- werbende:</p> <p>nichts</p>			

1999 nahmen die Stimmbürger im Kanton Freiburg den Gesetzesentwurf über die Mutterschaftsversicherung (MSVG) mit 54% Ja-Stimmen an, im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen. Im Herbst 2000 wurde beim Grossen Rat per Postulat die Einführung einer kantonalen Mutterschaftsversicherung beantragt. Die Regierung schlug vor, die Debatte um zwei Jahre aufzuschieben. Am 17. September 2001 reichte das «Komitee für eine freiburgische Mutterschaftsversicherung» ein Gesetzesinitiativbegehren zu diesem Thema ein<sup>55</sup>.

Für diese kantonale Initiative konnten 8'686 Unterschriften zusammengetragen werden. Die geforderte freiburgische Mutterschaftsversicherung sieht bei Mutterschaft oder Adoptionen eine Erwerbsersatzleistung in Höhe von 80% des Lohnes vor und steht allen Frauen zu, die seit mindestens drei Monaten im Kanton tätig sind (Angestellte und Selbstständigerwerbende). Die Leistungen würden während 16 Wochen nach der Geburt ausbezahlt und wären je zur Hälfte durch den Arbeitgebenden und die Arbeitnehmenden finanziert<sup>56</sup>.

Eine erste Hochrechnung der Finanzierung der freiburgischen Mutterschaftsversicherung (gestützt auf die Erwerbsersatzordnung) zeigt, dass die jährlichen Kosten bei einem Beitragssatz von 0,3% pro erwerbstätige Person rund 18,1 Millionen Franken betragen<sup>57</sup>.

Der Grosse Rat hat auf Vorschlag der Regierung die Behandlung dieser Initiative aufgeschoben, um die Inkraftsetzung des laufenden Projekts für ein Bundesgesetz abzuwarten.

---

<sup>55</sup> Dafflon Bernard, 2003, S. 264.

<sup>56</sup> Amtsblatt des Kantons Freiburg, Nr. 38, vom 21.09.2001.

<sup>57</sup> Dafflon Bernard, 2003, S. 264.

Tabelle 7:

**AKTUELLE SITUATION, LAUFENDE VOLKSINITIATIVE  
ÜBER EINE FREIBURGISCHE MUTTERSCHAFTSVERSICHERUNG**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Initiative für eine freiburgische Mutterschaftsversicherung</b></p> <p>(Erwerbsersatz)</p> <p><i>nicht in Kraft</i></p>	<p>Während 16 Wochen Erwerbsersatz (80% des Lohns)</p> <p>Finanzierung je zur Hälfte durch die Arbeitgebenden und die Arbeitnehmenden</p> <p>Seit mindestens 3 Monaten im Kanton Freiburg angestellt oder selbstständigerwerbend</p> <p>Versicherter Höchstlohn durch das UVG festgelegt</p>	<p>Eingereichte Initiative</p> <p>Aktueller Stand: Verzögerte Behandlung durch den Grossen Rat</p> <p>Siehe Situation auf Bundesebene (vgl. Abschnitt 4.1.12)</p>	



**Die KKUF räumt der Einführung einer Mutterschaftsversicherung für den Kanton Freiburg eine hohe Priorität ein.**

Die KKUF strebt letztendlich eine Lösung auf Bundesebene an. Sollte das Projekt auf Bundesebene jedoch scheitern, ist die KKUF der Ansicht, dass eine rasche Entscheidung der Behörden erforderlich ist, um die kantonale Initiative zu reaktivieren. Der Kanton ist demzufolge subsidiär gefordert. Nach dem Vorbild des Kantons Genf soll im Kanton Freiburg endlich eine Mutterschaftsversicherung eingeführt werden. Diese Massnahme ist eine wichtige Grundlage des Mutterschaftsschutzes und bildet einen wichtigen Pfeiler der aktuellen Familienpolitik (die in dieser Hinsicht seit mehr als einem halben Jahrhundert auf der Stelle tritt).

Sollte das Projekt auf Bundesebene tatsächlich scheitern, stellen sich für den Kanton Freiburg eine Reihe von Frage im Zusammenhang mit der kantonalen Mutterschaftsinitiative. Zum einen sieht das Bundesprojekt eine andere Deckung (14 Wochen) vor als die kantonale Initiative (16 Wochen). Zum anderen ist der Kreis der Anspruchsberechtigten bei den beiden Projekten nicht identisch. So werden Adoptionen bei der freiburgischen Initiative beispielsweise gleich behandelt wie Geburten. Dies ist beim Bundesprojekt, welches keine Regelungen für Adoptionen enthält, nicht der Fall<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> Die Vorschläge des Verfassungsrats zur Mutterschaftsversicherung enthalten zudem andere Dimensionen als das Projekt auf Bundesebene und als die im Jahr 2001 eingereichte kantonale Initiative.

Tabelle 8:

**VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN ZUR  
KANTONALEN MUTTERSCHAFTSVERSICHERUNG**

AKTUELLE SITUATION	NEU EINZUFÜHRENDE MASSNAHMEN	ANZUPASSENDE MASSNAHMEN
<p><b>Staatspersonal, Kanton Freiburg:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Frauen: 16 Wochen bezahlt (100% des Lohns)</li> <li>- Männer: 2 Tage bezahlter Urlaub</li> <li>- Adoptionsurlaub: 12 Wochen bezahlt (100% des Lohns)</li> </ul> <p><b>Übrige Erwerbstätige:</b></p> <p>Gemäss Gesamtarbeitsverträgen oder OR (d.h. Arbeitsverbot während 8 Wochen nach der Geburt und Lohnzahlung gemäss vertraglichen Bestimmungen oder der Berner Tabelle)</p>	<p>Kantonale Mutterschaftsversicherung für erwerbstätige Mütter</p> <p><b>falls Lösung auf Bundesebene scheitert</b></p> <p><i>(gemäss den Vorschlägen der kantonalen Initiative)</i></p> <p>Gleiche Regelung für Adoptionsurlaub wie für Mutterschaftsurlaub</p>	

**4.1.3. Familienzulagen und Ergänzungsleistungen**

«Das Vorhandensein eines Kindes verursacht direkte Kosten in Form von zusätzlichen Ausgaben sowie indirekte Kosten in Form eines Einkommensausfalls (Reduzierung oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit). Mit der Geburt eines Kindes sinkt der finanzielle Handlungsspielraum des einzelnen Familienmitglieds. Damit der Lebensstandard des Haushalts nicht zu stark sinkt und in Anbetracht des Werts, den ein Kind für die Gesellschaft darstellt, scheint es gerechtfertigt, dass der Staat für den Unterhalt und die Erziehung des Kindes finanzielle Unterstützung bietet.» Die Familienzulagen sind eine der herkömmlichen Entschädigungsmethoden für die Kosten, die durch ein Kind entstehen<sup>59</sup>.

Die Familienzulage ist eine Barleistung. Sie stellt einen regelmässigen Beitrag an die Unterhaltskosten für im Haushalt betreute Personen dar oder bietet Familien in bestimmten Momenten besondere Unterstützung<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Dafflon Bernard, 2003, S. 105.

<sup>60</sup> Definition von Bouverat in Dafflon, 2003, S. 106, von der KKUF neu formuliert.

Die Familienzulagen sind eines der wichtigsten Instrumente der schweizerischen Familienpolitik, wobei ein uneinheitliches Nebeneinander – bestehend aus einer Bundesregelung und 49 kantonalen Regelungen – herrscht. Die Situation im Bereich Familienzulagen zeichnet sich in der Schweiz entsprechend durch Uneinheitlichkeit und mangelnde Solidarität aus. Es bestehen Unterschiede bezüglich des Kreises der Anspruchsberechtigten, der Altersgrenzen sowie der Art und Höhe der Leistungen<sup>61</sup>, der Progression der Beträge<sup>62</sup> und der Anpassung der Beträge an die Lebenskosten. Zudem gibt es zahlreiche verschiedene Ausgleichskassen<sup>63</sup>.

Diese Uneinheitlichkeit zieht eine mangelnde Solidarität nach sich, die auf verschiedenen Ebenen zu Tage tritt: zwischen den Kantonen, zwischen den Berufen, zwischen den sozio-professionellen Gruppen, zwischen den Arbeitgebenden, zwischen den Vollzeit- oder Teilzeitarbeitenden, zwischen dem öffentlichen und dem privatwirtschaftlichen Sektor. «Im Allgemeinen erhalten Selbstständigerwerbende und nicht Erwerbstätige sowie Hausfrauen keine Familienzulagen. (...) Diese mangelnde Solidarität äussert sich nicht nur schweizweit – in Form der Unterschiede zwischen den Kantonen – sondern auch auf Ebene der Kantone, Berufsgattungen und sogar innerhalb der einzelnen Berufe»<sup>64</sup>.

Eine Zusammenfassung (Tabelle 9) zum Anwendungsfeld der Familienzulagen, mit besonderem Blick auf den Kanton Freiburg, veranschaulicht diese Problematik. Anschliessend wird in separaten Abschnitten auf die einzelnen Leistungen eingegangen. Schliesslich werden in Abschnitt 4.1.3.3 die Ergänzungsleistungen zu den Familienzulagen vorgestellt, die einen zentralen Punkte der Überlegungen der KKUF bilden.

---

<sup>61</sup> Das gesetzlich festgelegte Minimum schwankt je nach Kanton und Situation des Kindes in einem Verhältnis zwischen 1 und 2,5.

<sup>62</sup> Abhängig vom Alter des Kindes oder der Anzahl Kinder pro Familie.

<sup>63</sup> Fragnière und Girod R., 2002 (2. Ausgabe), S. 27.

<sup>64</sup> Ibidem.

Tabelle 9:

**ZUSAMMENFASSUNG  
ZUM ANWENDUNGSFELD DER FAMILIENZULAGEN<sup>65</sup>**

	<b>KANTON FREIBURG</b>	<b>ANZAHL KANTONE, DIE DIESE REGELUNG ANWENDEN</b>
Angestellte, Sitz des Arbeitgebers	<b>ja</b>	26
Ausserkantonale Arbeitgebende	--	3
Arbeitgebende von Hauspersonal	<b>ja</b>	26
Kantonale Verwaltung	<b>ja</b>	20
Kommunale Verwaltung	<b>ja</b>	23
Ehepartner des/der Arbeitgebenden, der/die im gleichen Betrieb arbeitet	--	11
Ausländische Arbeitskräfte mit Kindern in der Schweiz	<b>ja</b>	26
Ausländische Arbeitskräfte mit Kindern ausserhalb der Schweiz	<b>ja</b>	7
Selbstständigerwerbende	--	10
Landwirtschaftliche Arbeitskräfte	<b>ja</b>	9
Selbstständige Landwirtinnen und Landwirte	--	9
Arbeitgebende von landwirtschaftlichen Arbeitskräften	<b>ja</b>	5

<sup>65</sup> Die Angaben basieren auf der Tabelle von Dafflon Bernard, 2003, S. 115, (Quelle: BSV, Bern, 2000).

#### 4.1.3.1. Geburts- und Aufnahmezulagen

Die Geburtszulage ist eine einmalig ausbezahlte Familienzulage, die zur Deckung der Kosten dient, die durch eine Geburt entstehen. Der Kanton Freiburg zählt zu den zehn Kantonen, die diese Leistung ausrichten, wobei der Betrag im Kanton Freiburg – und im Kanton Waadt – am höchsten ist. Diese Zulage wird auch im Fall der Aufnahme eines Kindes im Hinblick auf eine spätere Adoption bezahlt.

Tabelle 10: **AKTUELLE SITUATION DER GEBURTS- UND AUFNAHMEZULAGE**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Geburts- und Aufnahmezulage</b></p> <p>Gesetz vom 26. September 1990 über die Familienzulagen, Art. 18</p>	<p>1'500.- (einmalige Zahlung)</p> <p>Auszahlung an alle Anspruchsberechtigten für eine Geburt (<i>vgl. Tabelle 11</i>)</p> <p>oder für die Aufnahme eines Kindes im Hinblick auf eine spätere Adoption (Höchsteralter 18 Jahre)</p>		



**Die KKUF schlägt vor, die gegenwärtige Regelung für Geburts- und Aufnahmezulagen beizubehalten.**

#### 4.1.3.2. Pauschale Kinderzulagen oder Ausbildungszulagen

Die Kinderzulagen – ein wichtiges Element der Familienzulagen – dienen zur Deckung eines Teils der Kosten, die durch ein Kind entstehen.

Sie sind einerseits als Entschädigung (für den Dienst, den die Familie der Gesellschaft erweist) und andererseits als Unterstützung gedacht (sie sollen einen Teil der Kosten decken, die durch ein Kind entstehen, und den Eltern auf diese Weise helfen, das Existenzminimum zu decken)<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Dafflon Bernard, 2003, S. 106 und 119.

Die Ausbildungszulage tritt nach der obligatorischen Schulzeit anstelle der pauschalen Kinderzulagen, wenn der oder die Jugendliche «eine Berufsausbildung beginnt und/oder aufgrund einer chronischen Krankheit oder Behinderung den Lebensunterhalt nicht selber verdienen kann». 14 Kantone, darunter Freiburg, zahlen Ausbildungszulagen. Diese Zulagen werden höchstens bis zum Erreichen des 25. Alterjahres ausgerichtet<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Idem, S. 124.



Tabelle 11: **AKTUELLE SITUATION DER PAUSCHALEN KINDERZULAGEN UND DER AUSBILDUNGSZULAGEN**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Familienzulagen</b></p> <p>Kantonales Gesetz (26. September 1990)</p>	<p><b><u>Anspruchsberechtigte:</u></b></p> <p>Angestellte eines Arbeitgebers, der dem entsprechenden Gesetz unterstellt ist (Sitz oder Niederlassung im Kanton)</p> <p>Gilt nicht für Selbstständigerwerbende im Kanton Freiburg</p> <p>Keine Einschränkungen für im Ausland lebende Kinder</p> <p><b><u>Festsetzung der Beträge</u></b> durch:</p> <p>a) den Grossen Rat b) den Staatsrat auf Vorschlag der Sozialpartner</p> <p><b>210.-/Monat</b> = Kinder bis 15 Jahre 230.-/Monat ab dem 3. Kind <b>270.-/Monat</b> = Kinder von 15-25 Jahren (falls Berufsausbildung, Lehre oder Studium) 290.-/Monat ab dem 3. Kind</p>	<p>26 Kantone zahlen den Arbeitnehmenden Familienzulagen</p> <p>8 Kantone zahlen Selbstständigerwerbenden Bedarfsleistungen (im Kanton Freiburg nicht vorgesehen)</p> <p>Insgesamt werden im Kanton Freiburg jährlich 120 Mio. Franken ausbezahlt</p> <p>Vollständig durch Arbeitgeberbeiträge finanziert</p> <p>Durchschnittlicher Satz: rund 2,6% des Lohns (Stand 2001)</p>	<p>Zugang über den Arbeitgeber</p> <p>Rangordnung für die Regelung des Anspruchs (bis 2003, revidiert ab Herbst 2003):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 Leistung vollständig an den Vater, wenn die Eltern verheiratet sind (wenn beiden Elternteilen 1 volle Leistung zusteht)</li> <li>- an die Person, die das Kind betreut (wenn getrennt oder nicht verheiratet).</li> <li>- wenn beide Elternteile erwerbstätig sind, jedoch nicht Anspruch auf die volle Leistung haben: Betrag proportional zum Beschäftigungsgrad</li> <li>- alleinerziehende Person: Anspruch auf 100% der Leistung ab einem Beschäftigungsgrad von 25%</li> </ul>

	<p><b><u>Regelung für Erwerbslose in bescheidenen Verhältnissen:</u></b></p> <p>Seit 6 Monaten im Kanton Freiburg wohnhaft</p> <p>gleiche Beträge</p> <p><u>Einkommensgrenze:</u></p> <p>30'000.-/Jahr + 5'000.- pro Kind</p> <p>Diese Regelung gilt weder für den Bund noch für dessen Angestellte</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1,2 Mio. Franken, je zur Hälfte durch die Gemeinden und den Kanton finanziert.</li> </ul>	
--	---	--	--

➔ **Die KKUF ruft in Erinnerung, dass das Gesetz vom 26. September 1990 über die Familienzulagen, Artikel 8, Abs. 2, Buchstabe a aus formaler Sicht teilweise geändert werden muss.** Die Rangordnung bei der Zuteilung der Familienzulagen erfüllt die verfassungsmässigen Kriterien bezüglich Gleichberechtigung nicht. Wie ein kürzlich vom Bundesgericht gefällter Entscheid zeigt, werden Frauen durch diese gesetzliche Bestimmung, die sich auf eine traditionelle Rollenverteilung innerhalb der Familie stützt, diskriminiert<sup>68</sup>.

➔ **Die KKUF weist zudem darauf hin, dass im Bereich der Familienzulagen auf überkantonaler Stufe ein Rahmengesetz für die Koordination zwischen den Kantonen fehlt (dies führt zu einer interkantonalen Anspruchskonkurrenz).** Es sind Massnahmen zur massgeblichen Verbesserung dieses Problems erforderlich.

Aus konzeptuellen Überlegungen und in Anbetracht der realen Situation strebt die KKUF zudem bedeutende Änderungen bezüglich der Kinderzulagen an.

Zum einen ist das Kind ein wichtiges Element unserer Gesellschaft. Es ist nicht nur privat (für seine Familie), sondern auch sozial (für die Zukunft der Gesellschaft) wertvoll und von grosser Bedeutung. Deshalb sollten Kinderzulagen das Ziel der Entschädigung erfüllen. D.h. die Diskussion sollte sich – egal aus welchen Überlegungen – nicht auf einen begrenzten Kreis von Anspruchsberechtigten beschränken. Für alle Kinder sollte eine Zulage ausbezahlt werden. Dieser Standpunkt sollte sich mit jenem des Kantons Freiburg decken. Dieses Ziel sollte in den Raum gestellt und – innerhalb annehmbarer Fristen – auf Bundesebene oder mindestens subsidiär auf kantonaler Ebene diskutiert werden.

Es muss jedoch klar darauf hingewiesen werden, dass diese Diskussion den Rahmen der Arbeit der KKUF in der gegenwärtigen Phase sprengen würde. Im jetzigen Stadium konzentriert sich die Diskussion auf die Verbesserung des aktuellen Systems. Beim aktuellen Konzept, das übrigens breite Zustimmung genießt, stellen die Kinderzulagen einen Lohnzusatz dar. Um das Prinzip «ein Kind = eine Zulage» umzusetzen, muss das Konzept so angepasst werden, dass für die Leistung nicht mehr die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Existenz des Kindes massgeblich ist. Dies setzt einen neuen sozialen Konsens voraus, der durch eine entsprechende politische Diskussion noch zu schaffen ist. Im Rahmen dieser Debatte muss insbesondere auch die Finanzierung, die heute ausschliesslich durch die Arbeitgebenden sichergestellt wird, diskutiert werden.

➔ Demzufolge **schlägt die KKUF vor, die Diskussion des Prinzips «ein Kind = eine Zulage» im Kanton Freiburg zu eröffnen,** wobei sie die operativen und finanziellen Folgen dieser Massnahmen nicht im Detail prüfen konnte. **Gegebenenfalls ist die Thematik der generellen Ausrichtung von Familienzulagen in die Studien zu den Vorschlägen der Ergänzungsleistungen für Familien (vgl. weiter unten) aufzunehmen.**

<sup>68</sup> Bundesgerichtsentscheid (SGF 836.1).

➔ Zum anderen kommt die KKUF aufgrund verschiedener Ansätze zum Schluss, dass insbesondere das eine Ziel der Familienzulagen, nämlich die Unterstützung der Familie, vorrangig verbessert werden muss, um zu verhindern, dass wirtschaftlich schwächere Familien von Armut bedroht werden. Deshalb schlägt die KKUF eine detaillierte Studie über ein Projekt mit Ergänzungsleistungen für Familien vor, das im Kanton Freiburg demnächst umgesetzt werden könnte.

Durch die Einführung einer Bestimmung über Ergänzungsleistungen für Familien könnte das gegenwärtige System der Familienzulagen für Nicht-Erwerbstätige in bescheidenen Verhältnissen ersetzt werden (siehe Tabelle 11).

➔ Die KKUF schlägt vor, die Leistungen an Nicht-Erwerbstätige in bescheidenen Verhältnissen abzuschaffen und die dadurch frei werdenden Mittel (rund 1,2 Millionen Franken) neu für die Finanzierung der Ergänzungsleistungen für Familien einzusetzen.

Tabelle 12: **VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN BEZÜGLICH PAUSCHALE KINDERZULAGEN UND AUSBILDUNGSZULAGEN**

AKTUELLE SITUATION	NEU EINZUFÜHRENDE MASSNAHMEN	ANZUPASSENDE MASSNAHMEN
<p><b>Familienzulagen</b></p>	<p>Vorschläge: Auszahlung <b>einer Zulage für jedes Kind</b></p> <p>Einführung von <b>Ergänzungsleistungen für Familien</b>, zur Verhinderung von Armut</p> <p>Einführung eines Rahmengesetzes für die Koordination zwischen den einzelnen Kantonen im Bereich Familienzulagen. <i>(Problem der interkantonalen Anspruchskonkurrenz)</i></p>	<p>Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen, damit bei der Zuteilung der Zulagen das Prinzip der Gleichberechtigung eingehalten wird (Art. 8, Abs. 2)</p> <p>Aufhebung der Leistungen an Nicht-Erwerbstätige und Verwendung der freigewordenen Mittel (rund 1,2 Mio. Franken) zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen für Familien.</p>

#### 4.1.3.3. **Ergänzungsleistungen für Familien (nach Tessiner Modell)**

Wie bereits erwähnt, sollen die Familienzulagen «die Kosten, die durch ein Kind entstehen, entschädigen und vor allem verhindern, dass das Vorhandensein eines Kindes die finanzielle Stabilität des Haushalts gefährdet und der Haushalt in

finanzielle Schwierigkeiten gerät. Mit anderen Worten soll verhindert werden, dass Familien mit Kindern unter der Armutsgrenze leben müssen (...). Jedem Kind sollen in der Gegenwart und Zukunft die gleichen Chancen offen stehen»<sup>69</sup>. Zudem soll die Unterstützung durch die öffentliche Hand auch gewährleisten, dass Paare nicht aus finanziellen Gründen auf Kinder verzichten müssen<sup>70</sup>.

Das Ziel ist dabei nicht nur die Entschädigung respektive die Anerkennung des Werts eines Kindes durch die Gesellschaft. Vielmehr sollen alle Familien die Möglichkeit erhalten, die Aufgabe, die einer Familie eigen ist, wahrzunehmen.

Diese Ergänzungsleistungen werden nur bei ungenügenden finanziellen Mitteln gewährleistet. Das Risiko, durch die Gründung einer Familie oder durch Familienzuwachs in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten, ist nicht für alle Personen systematisch gleich hoch. Die Folgen des Risikos «Familie» hängen von der finanziellen Situation der Eltern ab. Es ist deshalb sinnvoll, die Unterstützungsleistungen abzustufen und gezielt an die Bedürfnisse der Familien anzupassen.

Unter Berücksichtigung dieser Punkte hat der Kanton Tessin eine Pionierrolle übernommen, als er am 11. Juni 1996 ein entsprechendes Gesetz über die Familienzulagen einführte. Das Modell sieht – analog zu den Ergänzungsleistungen der AHV/IV – Ergänzungsleistungen zu den pauschalen Familienzulagen vor. Ziele dieses Gesetzes:

- «Den Familien die Möglichkeit bieten, frei zu entscheiden, ob sie Kinder wollen oder nicht;
- verhindern, dass die direkten Ausbildungskosten zu finanziellen Schwierigkeiten führen;
- Familienpolitik und Sozialpolitik trennen;
- den Eltern die Wahl ermöglichen, ihre Kinder im Kleinkindalter (0-2 Jahre) selber zu betreuen oder eine Erwerbstätigkeit ausüben und die Kinderbetreuung Dritten anzuvertrauen;
- dem Paar die Möglichkeit bieten, frei zu entscheiden, wie die Familien- und die Erwerbsarbeit aufgeteilt wird»<sup>71</sup>.

Wie auch andere Instanzen in der Schweiz stützte sich die KKUF bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags auf das Tessiner Modell. Die einzelnen Bausteine dieses Modells wurden übernommen und an die Situation im Kanton Freiburg angepasst. Sie sollen sich gegenseitig ergänzen. Die drei Bausteine des Tessiner Modells sind:

- 1) **eine pauschale Kinderzulage** (Abschnitt 4.1.3.2). Entspricht im Tessin der AB (Assegno di base).
- 2) eine **ergänzende Kinderzulage** (Abschnitt 4.1.3.3.a). Entspricht im Tessin der AFI (Assegno per figli integrativo).
- 3) eine **ergänzende Kleinkinderzulage** (Abschnitt 4.1.3.3.b.). Im Tessin die API (Assegno di prima infanzia).

<sup>69</sup> Dafflon Bernard, 2003, S. 108-109.

<sup>70</sup> Intervention von Rossi Martino bei der KKUF, Sitzung vom 28. November 2002.

<sup>71</sup> Vaucher de la Croix/Marazzi, EKFF: Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen, Bern, 2002, S. 14

Tabelle 13: **VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN BEZÜGLICH FAMILIENZULAGEN  
UND ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN**

<b>AKTUELLE SITUATION</b>	<b>NEU EINZUFÜHRENDE MASSNAHMEN</b>	<b>ANZUPASSENDE MASSNAHMEN</b>
<b>Familienzulagen</b>	<b><i>Ergänzende</i> Kinderzulage (1.3.3.a.)</b>  <b><i>Ergänzende</i> Kleinkinderzulage (1.3.3.b.)</b>	

Das Modell der Ergänzungsleistungen für Familien, die unter bestimmten Voraussetzungen zusätzlich zu den Familienzulagen ausbezahlt werden, stützt sich auf bestimmte Kriterien, die – nach einer eingehenden Prüfung – für den Kanton Freiburg übernommen werden könnten.

Das grundlegende **Anspruchsrecht** könnte wie folgt aussehen<sup>72</sup>:

- Die Antragstellenden – schweizerischer und ausländischer Nationalität – müssen mindestens seit drei Jahren im Kanton Freiburg wohnen. Es genügt, wenn ein Elternteil diese Bedingung erfüllt;
- das massgebende Einkommen liegt unter dem für den betreffenden Haushalt berechneten Existenzminimum;
- ergänzende Kinderzulagen werden lediglich für Kinder bis 15 Jahre ausbezahlt, ergänzende Kleinkinderzulagen bis zum Eintritt in den Kindergarten (wobei ein oder zwei Jahre Kindergarten möglich sind);
- der Beschäftigungsgrad ist nach oben nicht begrenzt, um «die Erwerbstätigkeit beider Elternteile oder des alleinerziehenden Elternteils zu fördern. Diese Bestimmung trägt den Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte Rechnung».

Die anrechenbaren **Einkünfte** berechnen sich wie folgt<sup>73</sup>:

- Das Einkommen aus der Erwerbstätigkeit sowie das Vermögen des Elternteils respektive der Eltern;
- respektive Anrechnung eines hypothetischen Einkommens, falls der nicht betreuende Elternteil ohne berechtigte Gründe keiner oder einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht;
- die pauschalen Kinderzulagen und/oder Ausbildungszulagen;
- die Alimente (wenn vorhanden).

<sup>72</sup> EKFF, Bern, 2002, S. 5 (durch die KKUF angepasst).

<sup>73</sup> Idem, S. 4.

Für die anrechenbaren **Ausgaben** (allgemeiner Lebensbedarf) sind die gesetzlichen Mindestbeträge der Ergänzungsleistungen von AHV/IV massgebend. Es sind dies (nach Höhe des Ausgabenpostens)<sup>74</sup>:

- Für das 1. und 2. Kind: **8'260.-** pro Jahr und Kind
- Für das 3. und 4. Kind: **5'507.-** pro Jahr und Kind
- Für jedes weitere Kind: **2'753.-** pro Jahr

Nach dieser allgemeinen Einführung zu den Ergänzungsleistungen für Familien folgt eine spezifischere Betrachtung zu den beiden Leistungsarten, die sich nach dem Alter des Kindes richten (vor dem Kindergartenalter, respektive danach).

#### **4.1.3.3.a. Ergänzende Kinderzulagen**

Es handelt sich um eine Ergänzungsleistung für Kinder zwischen 0 und 15 Jahren<sup>75</sup> «aus Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Diese Leistung soll die Existenzgrundlage von Kindern und Jugendlichen sichern. Sie ist lediglich zur Deckung der Kinderkosten vorgesehen. Die Bedürfnisse der Erwachsenen sind dadurch nicht gedeckt. **Sie entspricht der Differenz zwischen den anrechenbaren Einkünften und den anrechenbaren Ausgaben**, gemäss dem Gesetz über die Ergänzungsleistungen der AHV/IV. Der Betrag soll die theoretischen Kosten für ein Kind nicht übersteigen». Der Höchstbetrag ist entsprechend auf 8'260.- Franken beschränkt<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> EKFF, Bern, 2002, S. 4 (durch die KKUF angepasst: *Mindestbeträge für 2003*).

Zur Erinnerung: AHV/IV: für Ehepaare: 23'550.-/Jahr und für Alleinstehende: 15'700.-/Jahr.

<sup>75</sup> Auf das Höchstalter für die pauschalen Kinderzulagen im Kanton Freiburg abgestimmt.

<sup>76</sup> EKFF, Bern, 2002, S. 3 (durch die KKUF angepasst).

Tabelle 14: **BERECHNUNGSBEISPIEL FÜR EINE FAMILIE  
MIT EINEM KIND (AB EINTRITT IN DEN KINDERGARTEN)<sup>77</sup>:**

ANRECHENBARE JÄHRLICHE AUSGABEN		EINKÜNFTE OHNE ZULAGEN	
Lebensbedarf der Eltern	23'550.-	Bruttoeinkommen ohne Zulagen Teilzeit (50%)	40'000.-
Bedarfsleistung für 1 Kind	8'260.-	Alimente <i>(in diesem Beispiel nicht vorhanden)</i>	---
Betreuungskosten für das Kind <sup>78</sup> (effektive Kosten, nach oben begrenzt)	---		
Wohnkosten (effektive Kosten, nach oben begrenzt)	9'600.-		
Krankenkassenprämien, <i>netto</i>	2'595.-		
AHV/IV-Beiträge	2'620.-		
BVG-Beitrag	1'800.-		
<b>Total:</b>	<b>48'425.-</b>	<b>Total:</b>	<b>40'000.-</b>
		Einkommenslücke	8'425.-
		- pauschale Kinderzulagen <sup>79</sup>	2'520.-
		- ergänzende Kinderzulage <sup>80</sup>	5'740.-
		- ergänzende Kleinkinderzulage	.-
		<b>Total Leistungen:</b>	<b>8'260.-</b>
		<b>Verfügbares Einkommen:</b>	<b>48'260.-</b>

<sup>77</sup> Das Beispiel der EKFF, Bern, 2002, S. 4., wurde durch die KKUF für den Kanton Freiburg angepasst.

<sup>78</sup> Diese Kosten sind in der Originaltabelle der EKFF nicht enthalten. Sie sind Teil der Vorschläge der KKUF zur Definition der anrechenbaren Ausgaben.

<sup>79</sup> 12 Monate à 210.- = 2'520.-.

<sup>80</sup> Die ergänzende Kinderzulage wird zusätzlich zur festen Kinderzulage ausbezahlt, bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 8'260.- (hier : 8'260.- ./ 2'520.- = 5'740.-).



#### **4.1.3.3.b. Ergänzende Kleinkinderzulage (entspricht der Tessiner «Assegno di prima infanzia, API»)**

Diese Zulage wird für Kinder bis zum Kindergartenalter ausbezahlt, wenn das Haushaltseinkommen einschliesslich *ergänzende Kinderzulagen* (4.1.3.3.a.) unter dem Existenzminimum liegt. Diese Leistung soll das **Existenzminimum von Familien** mit Kindern im Vorschulalter (vor Eintritt in den Kindergarten) sichern und entspricht einem Erwerbsersatz. Sie deckt die Differenz zwischen dem verfügbaren Haushaltseinkommen und dem Existenzminimum gemäss den Ergänzungsleistungen der AHV/IV<sup>81</sup>. Der Lebensbedarf entspricht grundsätzlich den gesetzlichen Mindestbeträgen der Ergänzungsleistungen von AHV/IV. Bei den Wohnkosten wird jedoch die effektiv bezahlte Miete berücksichtigt und nicht ein Pauschalbetrag. Die Kosten für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung werden berücksichtigt, sodass der alleinerziehende Elternteil respektive beide Eltern dadurch einer Erwerbstätigkeit nachgehen können<sup>82</sup>.

Der Höchstbetrag der ergänzenden Kleinkinderzulage entspricht der vierfachen minimalen Altersrente (4'220 Franken pro Monat). Eine ergänzende Kleinkinderzulage steht nur jenen Familien zu, die auch Anspruch auf eine ergänzende Kinderzulage haben<sup>83</sup>.

Der Kanton Tessin sieht diese Leistung bis zum dritten Geburtstag des Kindes vor. Die Betreuung wird ab diesem Alter durch den Kindergarten sichergestellt, der generell auch eine ausserschulische Betreuung mit einem Mittagstisch anbietet.

In Anlehnung an diese Regelung schlägt die KKUF vor, Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen die ergänzenden Kleinkinderzulagen bis zum Eintritt in den Kindergarten auszuzahlen. In diesem Zusammenhang sollte im Kanton Freiburg – neben anderen wichtigen Gründen<sup>84</sup> – ein zweites Kindergartenjahr eingeführt werden.

---

<sup>81</sup> EKFF: Bern, 2002, S. 3 (durch die KKUF angepasst).

<sup>82</sup> Bauer T. und Hüttner E.: «Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien», in BSV: *Soziale Sicherheit CHSS*; Dossier: *Armut – auch in der Schweiz eine Realität*, Bern, 4/2003, S. 189.

<sup>83</sup> EKFF: Bern, 2002, S. 3 (durch die KKUF angepasst).

<sup>84</sup> Zusätzlich zum unbestrittenen pädagogischen Nutzen, bringt ein zweites Kindergartenjahr weitere Vorteile, die hier kurz aufgeführt werden sollen: Sozialisierung, Prävention und Früherkennung, sowie eine bessere Harmonisierung mit den anderen Westschweizer Kantonen. Auch die Kommission der EKSD befürwortet ein zweites Kindergartenjahr, zur Prävention von Verhaltensproblemen bei den Schülern. (Siehe Intervention von M. Wattendorff, Präsident dieser interdepartementalen Kommission, bei den Parlamentarierclubs «Erziehung und Bildung» und «Familienfragen» des Grossen Rats, Freiburg, 8. Oktober 2003).

Tabelle 15: **BERECHNUNGSBEISPIEL FÜR EINE EINELTERNFAMILIE  
MIT EINEM KIND (IM VOR-KINDERGARTENALTER)<sup>85</sup>:**

<b>ANRECHENBARE JÄHRLICHE AUSGABEN</b>	<b>JAHRESEINKÜNFTE OHNE ZULAGEN</b>
Lebensbedarf des alleinerziehenden Elternteils 15'700.-	Bruttoeinkommen ohne Zulagen Teilzeit (50%) 15'000.-
Kosten des Kindes gemäss Berechnung der ergänzenden Kinderzulagen (Bedarfsleistung für 1 Kind) 8'260.-	Alimente 5'000.-
Betreuungskosten für das Kind <sup>86</sup> -.-	
Wohnkosten (effektive Kosten, nach oben begrenzt) 7'800.-	
Krankenkassenprämien, netto 920.-	
AHV/IV-Beiträge 980.-	
BVG-Beitrag -.- (in diesem Beispiel nicht vorhanden)	
<b>Total: 33'660.-</b>	<b>Total: 20'000.-</b>
	Einkommenslücke 13'660.-
	- pauschale Kinderzulagen <sup>87</sup> 2'520.-
	- ergänzende Kinderzulagen <sup>88</sup> 5'740.-
	- ergänzende Kleinkinder- zulagen <sup>89</sup> 5'400.-
	<b>Total Leistungen: 13'660.-</b>
	<b>Verfügbares Einkommen: 33'660.-</b>

<sup>85</sup> Das Beispiel der EKFF, Bern, 2002, S. 4., wurde durch die KKUF für den Kanton Freiburg angepasst.

<sup>86</sup> Diese Kosten sind in der Originaltabelle der EKFF nicht enthalten. Sie sind Teil der Vorschläge der KKUF zur Definition der berücksichtigten Ausgaben.

<sup>87</sup>  $12 \times 210.- = 2'520.-$ .

<sup>88</sup> Die ergänzende Kinderzulage wird zusätzlich zur festen Kinderzulage ausbezahlt, bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 8'260.- (hier:  $8'260.- \text{ ./. } 2'520.- = 5'740.-$ ).

<sup>89</sup> Die ergänzende Kleinkinderzulage deckt die Einkommenslücke, die nach Abzug der festen Kinderzulagen und der ergänzenden Kinderzulagen noch besteht ( $13'660.- \text{ ./. } (2'520.- + 5'740.-) = 5'400.-$ ).

In Anbetracht der Tatsache, dass das Ergänzungsleistungsmodell für Familien im Kanton Tessin seit mehreren Jahren erfolgreich angewendet wird, und da es sich dabei um einen vielversprechenden Ansatz zur Bekämpfung der Armut handelt, schlägt die KKUF vor, auch im Kanton Freiburg Ergänzungsleistungen für Familien einzuführen. Diese sollen einerseits ergänzende Kinderzulagen für Kinder bis 15 Jahre und andererseits ergänzende Kleinkinderzulagen (bis zum Eintritt in den Kindergarten) umfassen.

Durch die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres<sup>90</sup> könnte die Dauer der Anspruchsberechtigung für die Kleinkinderzulage reduziert werden.

Bevor ein solches Projekt eingeführt wird, muss jedoch die Finanzierbarkeit geprüft werden. Die KKUF hat auf der Basis der Situation im Tessin für den Kanton Freiburg eine **erste grobe Kostenschätzung** erstellt und veranschlagt die zusätzlichen Kosten für diese Massnahme jährlich auf rund 15 Millionen Franken<sup>91</sup>.

In diesem Betrag ist eine **zu erwartende Kostenumlagerung** in Höhe von jährlich rund 7 Millionen Franken bereits berücksichtigt (Mutterschaftszulagen, Familienzulagen für nicht erwerbstätige Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen und Abnahme der Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Personen).

Die KKUF weist zudem auf verschiedene weitere Überlegungen hin, die zu beachten sind.

- Im Kanton Freiburg sollte ein pragmatischer Ansatz des Tessiner Modells gewählt werden, der an die lokalen Verhältnisse angepasst wird. Ein grosser Unterschied zwischen dem Kanton Freiburg und dem Tessin besteht beispielsweise darin, dass im Tessin ein Gesetz zur Harmonisierung der Datenerhebung sowie ein wichtiges Verwaltungsgesetz eine stark zentralisierte Informationsverarbeitung ermöglichen.
- Es ist zu beachten, dass die finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand gezielt einkommensschwachen Familien zukommt. Tatsächlich reicht diese Massnahme im Allgemeinen als Kompensation der Kinderkosten nicht aus. Um auch die Situation des Mittelstands zu verbessern, könnten zusätzlich weitere Massnahmen – beispielsweise eine Erhöhung der pauschalen Kinderzulagen – erwogen werden. Da sich die vorliegende Studie jedoch auf einkommensschwache Familien konzentriert, hätte die Ausarbeitung von entsprechenden detaillierten Vorschlägen den Rahmen der Analyse gesprengt.

<sup>90</sup> Die EKSD ist mit der Analyse der Durchführung und Finanzierung dieses Projekts zu beauftragen. Bei der Analyse der erforderlichen Mittel ist zu berücksichtigen, dass ein zweites Kindergartenjahr die potenziellen (von der öffentlichen Hand getragenen) Kosten für Ergänzungsleistungen an Familien senken würden, da die jährliche Zahl der Anspruchsberechtigten geringer wäre. Dieser Aspekt, der neben pädagogischen Argumenten für ein zweites Kindergartenjahr spricht, sind nicht zu unterschätzen.

<sup>91</sup> Diese provisorische Hochrechnung wurde auf Basis des Tessiner Modells (Daten aus dem Jahr 2001) erstellt.

- Bei der Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien ist darauf zu achten, dass Müttern der berufliche Wiedereinstieg erleichtert wird. Entsprechend ist die Information über die Thematik und die konkreten Vorschläge bei der Einführung des Modells wichtig, um zu verhindern, dass eine für Frauen nachteilige Situation entsteht.
- Zur Entlastung der Familien muss auf breiter Basis eine ausserschulische Betreuung angeboten werden. Es ist unabdingbar, dass insbesondere Einelternfamilien (sobald sie keinen Anspruch auf ergänzende Kleinkinderzulagen mehr haben), Rahmenbedingungen vorfinden, die ihren Bedürfnissen gerecht werden und ihnen eine qualitativ gute Betreuung für ihr Kind bieten (vgl. Kapitel 4.3. zur Vereinbarung von Beruf und Familie).

#### 4.1.4. Familienzulagen in der Landwirtschaft

In der Landwirtschaft hängt der Finanzierungsmodus der Familienzulagen vom beruflichen Status der betreffenden Person ab. Es gibt zwei Kategorien von Anspruchsberechtigten: Die Zulagen für selbstständige Kleinbäuerinnen und Kleinbauern werden zu 2/3 durch den Bund und zu 1/3 durch die Kantone finanziert. Ein Fonds trägt der finanziellen Kapazität der einzelnen Kantone und der jeweiligen Anzahl Landwirtschaftsbetriebe Rechnung<sup>92</sup>. Die Familienzulagen für Personen, die in unselbstständiger Stellung in einem landwirtschaftlichen Betrieb arbeiten, werden teilweise durch einen Arbeitgeberbeitrag finanziert, der 2% des Lohns beträgt. Übersteigt der Leistungsanspruch den Arbeitgeberbeitrag, kommt der Staat subsidiär nach dem Verteilerschlüssel 2/3 Bund und 1/3 Kanton für die Differenz auf. Die übrigen selbstständigen Landwirtinnen und Landwirte kommen nicht in den Genuss solcher Leistungen.

Für landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird die Differenz zwischen den auf Bundesebene geregelten Familienzulagen in der Landwirtschaft und den im Kanton Freiburg geltenden Zulagen durch einen Ergänzungsbeitrag des Kantons kompensiert. Dies gewährleistet, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Familienzulagen in gleicher Höhe erhalten.

---

<sup>92</sup> Dafflon, 2003, S. 132.

Tabelle 16: **AKTUELLE SITUATION DER EIDGENÖSSISCHEN FAMILIENZULAGEN IN DER LANDWIRTSCHAFT**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Eidgenössische Kinderzulagen in der Landwirtschaft</b></p> <p><b>und</b></p> <p><b>kantonaler Ergänzungsbetrag</b></p>	<p><b><u>Anspruchsberechtigte:</u></b></p> <p>a) Selbstständige Kleinbäuerinnen und Kleinbauern (Einkommensgrenze)</p> <p>b) Landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (keine Einkommensgrenze)</p> <p><b><u>Beträge:</u></b> <i>(seit 2004)</i></p> <p>170.-/Monat 175.-/Monat ab dem 3. Kind 190.-/Monat <i>im Berggebiet</i> 195.-/Monat ab dem 3. Kind <i>im Berggebiet</i></p> <p>+ kantonaler Ergänzungsbetrag</p> <p>bis zur Höhe der pauschalen Zulagen (vgl. Tabelle 11)</p> <p>Haushaltuszulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: 100.-/Monat</p>	<p><b><u>Finanzierung:</u></b></p> <p>► Arbeitgeberbeitrag: 2% des Lohns</p> <p>► + Deckung des restlichen Leistungsanspruchs durch Bund (2/3) und Kantone (1/3)</p>	



**Die KKUF schlägt vor, die Regelung der Kinderzulagen in der Landwirtschaft unverändert beizubehalten.**

#### 4.1.5. Verbilligung der Krankenkassenprämien

Diese Massnahme zählt nicht zu den Sozialversicherungen im eigentlichen Sinne, ist jedoch eng damit verbunden. Sie ist im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) von 1994 verankert. Das vorrangige Ziel dieses Gesetzes ist, «allen Einwohnern zu tragbaren Kosten Zugang zu einer umfassenden Gesundheitsversorgung zu verschaffen». Dazu tragen verschiedene zusätzliche Massnahmen bei, beispielsweise die Solidarität unter den Versicherten (Versicherung für alle obligatorisch) und die Prämienverbilligungen (Subventionierung von einkommensschwachen Personen)<sup>93</sup>.

Die Prämienverbilligungen, die im Kanton Freiburg im Jahr 2001 durch den Staatsrat eingeführt worden waren, erleichtern einkommensschwachen Personen und insbesondere Familien den Zugang zur im KVG verankerten obligatorischen Grundversicherung.

Für die Berechnung der Krankenkassenprämienverbilligung ist konkret ein bestimmter Prozentsatz (23-73%) der kantonalen Durchschnittsprämie sowie eine festgelegte Einkommensgrenze massgeblich. Im kantonalen Durchschnitt der Grundversicherungsprämie wird eine Mindestfranchise von 230 Franken (2003) und die Prämie für den Einschluss der Unfalldeckung mitberücksichtigt. Massgeblich ist dabei die teuerste Region des Kantons.

Auf Sozialhilfe angewiesene Personen erhalten eine Verbilligung in Höhe der vollen, für den Kanton ermittelten durchschnittlichen Prämie. Diese Verbilligungen werden direkt der Krankenkasse der versicherten Person vergütet, ausser wenn die Person Anspruch auf Ergänzungsleistungen der AHV/IV hat.

Die durchschnittliche monatliche Prämie belief sich 2002 auf 254 Franken für eine erwachsene Person; 197 Franken für 19- bis 25-Jährige und 66 Franken für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre.

Seit dem Jahr 2000 werden systematisch alle potenziell Anspruchsberechtigten anhand von Steuerdaten ermittelt und informiert. Die KKUF begrüsst diese systematische Information. Sie fördert die Bekanntheit dieser Leistung und erleichtert den Zugang dazu.

---

<sup>93</sup> Fragnière J.P. und Girod R., 2002 (2. Ausgabe), S. 39. Es werden hier lediglich zwei der zahlreichen Beispiele zu diesem Thema zitiert. Sie sind für die Präsentation dieser Massnahme von Bedeutung.

Tabelle 17: **AKTUELLE SITUATION DER KRANKENKASSEN-PRÄMIENVERBILLIGUNGEN**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Anspruch auf Prämienverbilligungen</b></p> <p>Verordnung des Staatsrats vom 17. Dez. 2001</p> <p><i>(es handelt sich nicht um eine Sozialversicherung)</i></p>	<p>Prämienverbilligung in % der kantonalen Durchschnittsprämie</p> <p>Satz (23-73%) in Funktion zur Differenz zwischen der geltenden Einkommensgrenze und dem massgebenden Einkommen)</p> <p>Auf Sozialhilfe angewiesene Personen (100% der kantonalen Durchschnittsprämie)</p> <p>Vergüteter Betrag richtet sich nach der kantonalen Durchschnittsprämie für die Grundversicherung (einschliesslich Mindestfranchise 230.- und Prämie für den Unfalldeckungseinschluss; teuerste Region ist massgebend)</p> <p>Direktvergütung an die Krankenkasse (ausser bei Personen, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen der AHV/IV haben)</p>	<p>Kantonale Durchschnittsprämie (2003):</p> <p>254.-/Monat für Erwachsene</p> <p>197.-/Monat für 19- bis 25-Jährige</p> <p>66.-/Monat für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre.</p>	<p><u>Zugang:</u></p> <p>Systematische Information der potenziell Anspruchsberechtigten anhand von Steuerdaten</p> <p>Quellensteuerpflichtige Personen kommen nicht in den Genuss dieser systematischen Information.</p> <p><u>Vorgehen:</u></p> <p>Einreichen des Antrags bei der Gemeinde</p>



**Nach Ansicht der KKUF ist diese Unterstützung für Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen wichtig. Die KKUF schlägt deshalb vor, keine grundlegenden Änderungen vorzunehmen.**



**Die KKUF schlägt jedoch vor, quellensteuerpflichtige Personen mit Hilfe eines Informatiksystems zu erfassen. Quellensteuerpflichtige können nämlich gegenwärtig (aus technischen Gründen) nicht von der kürzlich eingeführten, steuerdatengestützten automatischen Information profitieren.**

Tabelle 18: **AKTUELLE SITUATION DER KRANKENKASSEN-PRÄMIENVERBILLIGUNGEN**

AKTUELLE SITUATION	NEU EINZUFÜHRENDE MASSNAHMEN	ANZUPASSENDE MASSNAHMEN
Anspruch auf Prämienverbilligungen		Für Quellensteuerpflichtige ebenfalls eine systematische Information bereitstellen

#### 4.1.6. Schülerunfallversicherung

Die Schülerunfallversicherung ist eine obligatorische Versicherung für alle schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen sowie für jene, die aufgrund von Invalidität oder einer chronischen Krankheit nicht schulpflichtig sind. Für noch nicht schulpflichtige Kinder ist die Schülerunfallversicherung fakultativ.

Die Versicherung deckt alle Behandlungskosten bei unfallbedingten Körperverletzungen (mit bestimmten Einschränkungen auch solche, die während sportlichen Aktivitäten erfolgten). Die Leistungen erfolgen subsidiär und ergänzend zu den übrigen gesetzlichen Leistungsansprüchen aus Kranken- und Unfallversicherungen.

Die Schülerunfallversicherung sieht zudem eine Kapitalzahlung bei Invalidität (versicherte Höchstsumme von 150'000 Franken mit einer Progression bis 350%, was einem Kapital von 525'000 Franken entspricht) oder Tod (Kapital von 5'000 Franken) infolge Unfall vor.

Der Kanton und die Wohngemeinde der Eltern finanzieren je 20% der Prämien, die übrigen 60% (gegenwärtig 30 Franken pro Kind) müssen von der Familie übernommen werden<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> Beschluss des Staatsrats vom 4. Dezember 2001.



Tabelle 19: **AKTUELLE SITUATION DER SCHÜLER - UNFALLVERSICHERUNG**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p>Gesetz vom 18. November 1971</p>	<p><b>Obligatorisch</b> für alle Schülerinnen und Schüler der Schulen im Kanton Freiburg: Kindergärten, Primarschulen, Hauswirtschaftsschulen, Sekundarschulen (Stufe I und II), Technikerschulen, landwirtschaftliche Schulen sowie Privatschulen; Jugendliche in einer Schnupperlehre (vor 16 Jahren); Kinder, die aufgrund einer Invalidität oder chronischen Krankheit nicht schulpflichtig sind.</p> <p><b>Fakultativ:</b> für Kinder im Vorschulalter</p> <p>Als Ergänzung zu den Leistungen der Krankenkasse; Selbstbehalt von 10% (bei Unfall) für zahnärztliche und ambulante Behandlungen sowie Spitalaufenthalte; ordentliche Franchise, wählbare Jahresfranchise, Transportkosten, Ambulanz, Helikopter, Such- und Rettungskosten, orthopädische Massnahmen, Brille. <u>Bei Invalidität:</u> Kapitalleistung in Höhe von Fr. 150'000.- (Progression bis 350%) <u>Im Todesfall:</u> Fr. 5'000.-</p>	<p>Finanzierung der Prämien:  Eltern: 60% (gegenwärtig: Fr. 30.- pro Kind) Kanton: 20% Gemeinden: 20%</p> <p>Aufgrund wirtschaftlicher Not nicht bezahlte Prämien: Finanzierung durch Kanton und Wohngemeinde.</p> <p>Nicht im Kanton Freiburg wohnhafte Eltern bezahlen volle Prämie</p>	<p>Die Versicherungseinrichtung kontrolliert, dass die Kinder dieser obligatorischen Versicherung unterstellt werden</p>

Diese Bestimmungen gewährleisten, dass die Familie bei einem Unfall ihres Kindes Unterstützung erhält. Es handelt sich somit um sinnvolle subsidiäre Leistungen.



**Die KKUF schlägt vor, dass die Schülerunfallversicherung unverändert beibehalten wird.**

#### **4.1.7. Unterstützung bei der Einforderung von Unterhaltsbeiträgen (Alimenten)**

In den letzten Jahren ist die Zahl der Scheidungen deutlich gestiegen. Damit haben auch die sozialen Konsequenzen, die neben den individuellen Folgen mit einer Scheidung verbunden sind, an Bedeutung gewonnen.

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Regelung der subsidiären Unterstützung für Familien, die aufgrund einer Scheidungssituation in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Bei einer Scheidung wird zwar im Urteil die Höhe der Unterhaltsbeiträge an den anderen Elternteil festgelegt, doch diese Beiträge werden vom leistungspflichtigen Elternteil nicht immer zuverlässig bezahlt. In diesem Fall unterstützen die Behörden den begünstigten Elternteil bei der Einforderung der Alimente oder gewähren einen Vorschuss<sup>95</sup>.

Im Kanton Freiburg ist das Büro für Unterhaltsbeiträge dafür zuständig, dass alle erforderlichen Schritte unternommen werden, um den säumigen Elternteil zur Bezahlung der Alimente zu bewegen. Oft bezahlen die Schuldner erst, wenn eine Betreibung eingeleitet wird.

Die begünstigte Person erteilt dazu dem Büro für Unterhaltsbeiträge eine Vertretungsbefugnis, um die ausstehenden Beträge einzutreiben: Einleitung einer Betreibung, Einreichung einer Strafanzeige, um auf gerichtlichem Weg eine Lohnpfändung (direkter Abzug der Alimente vom Lohn der Schuldners oder der Schuldnerin) zu erreichen.

Die Unterstützung bei der Eintreibung von Alimenten ist kostenlos. Ausserdem kann das Büro für Unterhaltsbeiträge die Alimente bevorschussen, wenn sich die anspruchsberechtigte Person in einem finanziellen Engpass befindet. Unter Berücksichtigung bestimmter Vermögens- und Einkommensgrenzen können sich die Vorschüsse auf 100 bis 400 Franken pro Kind und auf maximal 250 Franken pro alleinstehende erwachsene Person belaufen. Die Person, die den Vorschuss bezieht, tritt dem Büro für Unterhaltsbeiträge im Gegenzug ihre Forderung ab<sup>96</sup>.

Zu Beginn muss beim Büro für Unterhaltsbeiträge ein Antrag eingereicht werden. Für bereits ausstehende Zahlungen kann nicht rückwirkend ein Antrag gestellt werden.

<sup>95</sup> Fédération Romande des Consommateurs (Verlag): *Le droit des parents et des enfants*, Lausanne, 2002, S. 71.

<sup>96</sup> Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen: *Familienordner*, Freiburg, 2001, Punkt 5.3.

Tabelle 20: **AKTUELLE SITUATION BEZÜGLICH EINFORDERUNG  
VON UNTERHALTSBEITRÄGEN**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Unterstützung bei der Einforderung von Unterhaltsbeiträgen</b></p> <p>Beschluss, der die Modalitäten der Einforderung von geschuldeten Unterhaltsbeiträgen und die Bevorschussung für den Unterhalt der Kinder regelt</p> <p>(14. Dezember 1993)</p>	<p>Kostenlose Unterstützung für die Anspruchsberechtigten durch das Büro für Unterhaltsbeiträge.</p> <p>Voraussetzung: Der Ex-Ehemann respektive die Ex-Ehefrau leistet die im Scheidungsurteil festgelegten Unterhaltszahlungen nicht.</p> <p>Volljährige Kinder, die sich noch in Ausbildung befinden, wenden sich persönlich an das Büro für Unterhaltsbeiträge.</p> <p>Vorschüsse für nicht eingegangene Unterhaltszahlungen:</p> <p>250.- (Erwachsene) und 100.- bis 400.- (pro Kind), unter Berücksichtigung bestimmter Vermögens- und Einkommensgrenzen</p>		<p>Antragstellung beim Büro für Unterhaltsbeiträge</p> <p>Rückwirkend nicht möglich.</p>



**Die KKUF schlägt vor, die bestehenden Massnahmen zur Unterstützung bei der Einforderung von Unterhaltsbeiträgen unverändert beizubehalten.**

#### 4.1.8. Unterstützung für die Betreuung von älteren oder behinderten Personen zu Hause (Pauschalentschädigung)

Diese im *Gesetz über die spitalexterne Krankenpflege und Familienhilfe* verankerte Massnahme sieht eine finanzielle Unterstützung (Tagespauschale) für Personen vor, die einer nahe stehenden oder verwandten Person, die hilflos oder behindert ist, in bedeutendem Umfang Hilfe leisten und so deren Pflege zu Hause ermöglichen. Anspruch auf diese Pauschale hat die pflegende Person in der Regel nur, wenn sie im gleichen Haushalt lebt wie die hilflose respektive behinderte Person (oder in deren nahen Umgebung).

Im Jahr 2001 profitierten im Kanton Freiburg insgesamt 690 Personen von dieser Pauschale. Dies entspricht 2,9‰ der zivilrechtlichen Bevölkerung<sup>97</sup>.

Der durchschnittlich bezahlte Betrag beläuft sich auf 6'861 Franken, wenngleich die Pauschalen und die Kriterien für die Anspruchsberechtigung je nach Bezirk unterschiedlich sind (4.50 Franken, 10 Franken oder sogar 25 Franken).

Tabelle 21: **AKTUELLE SITUATION DER UNTERSTÜTZUNG FÜR DIE BETREUUNG VON ÄLTEREN ODER BEHINDERTEN PERSONEN ZU HAUSE**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Unterstützung für die Betreuung von älteren oder behinderten Personen zu Hause</b></p> <p>Gesetz über die spitalexterne Krankenpflege und Familienhilfe (27. Sept. 1990, Art. 13)</p>	<p>Die betreuende Person muss mit der betreuten Person verwandt sein oder ihr nahe stehen.</p> <p>Sie muss eine regelmässige Hilfeleistung in bedeutendem Umfang erbringen.</p> <p>Die betreute Person muss (<i>grundsätzlich</i>) hilfsbedürftig oder ein behindertes Kind (ab 2 Jahren) sein.</p> <p>Die betreute und die betreuende Person müssen im gleichen Haushalt oder in unmittelbarer Nähe leben.</p>	<p>Der Betrag und die Gewährung von Pauschalvergütungen hängen von den verschiedenen Gemeindeverbänden ab.</p> <p>(2001 haben die Gemeindeverbände insgesamt 4,7 Mio. Franken ausgegeben).</p>	<p>Diese Leistung ist zu wenig bekannt</p> <p>Langwieriges Verfahren bis zu Anerkennung der Anspruchsberechtigung</p>

<sup>97</sup> Daten gemäss Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), Dezember 2003.

➔ Da es sich um eine notwendige Massnahme handelt, welche die Familie bei der Erfüllung einer ihrer solidarischen Aufgaben entlastet, **schlägt die KKUF vor, diese finanzielle Leistung der öffentlichen Hand beizubehalten. Die KKUF weist jedoch darauf hin, dass alle Anspruchsberechtigten im ganzen Kanton gleich behandelt werden müssen.**

Bei der Harmonisierung darf jedoch keinesfalls das niedrigste Leistungsniveau als Massstab genommen werden. Man darf dabei nicht vergessen, dass die Betreuungsperson für die oder den Hilflosen täglich präsent sein muss. Bei einer Tagespauschale von 25 Franken erhält die Betreuungsperson für ihre Präsenz und/oder Arbeitsleistung somit lediglich einen Stundenlohn von rund 3 Franken – dies, wenn man von einem 8-Stunden-Tag ausgeht. Je nach Situation liegt die Zahl der aufgewendeten Stunden jedoch deutlich höher<sup>98</sup>. Ausserdem stellt diese Verantwortung für die Familie oft eine lange dauernde Belastung dar, und es ist sehr schwierig, die nötigen «Verschnaufpausen» (ein freies Wochenende, Ferien) einzubauen (siehe auch Abschnitt 4.6.1).

➔ **Diese Leistung muss bei den potenziell Anspruchsberechtigten besser bekannt gemacht werden. Ausserdem ist der Zugang zu vereinfachen und das Verfahren vom Einreichen des Antrags bis zur definitiven Anerkennung des Anspruchs zu beschleunigen.**

Tabelle 22: **AKTUELLE SITUATION DER UNTERSTÜTZUNG FÜR DIE BETREUUNG VON ÄLTEREN ODER BEHINDERTEN PERSONEN ZU HAUSE**

AKTUELLE SITUATION	NEU EINZUFÜHRENDE MASSNAHMEN	ANZUPASSENDE MASSNAHMEN
<p><b>Unterstützung für die Betreuung von älteren oder behinderten Personen zu Hause</b></p>		<p>Unterschiedliche Handhabung in den einzelnen Bezirken harmonisieren</p> <p><i>(teilweise Änderung des kantonalen Gesetzes)</i></p> <p>Information und Zugang zu dieser Leistung verbessern</p> <p>Kantonales Anerkennungsverfahren beschleunigen</p>

<sup>98</sup> Der Betrag der Tagespauschale entspricht – um eine weitere Vergleichsbasis heranzuziehen – ungefähr den Kosten für eine einzige Arbeitsstunde von Hauspersonal (Gestehungskosten mit Sozialabgaben).

#### 4.1.9. Wohnraumförderung

Vorab muss daran erinnert werden, dass die Wohnraumpolitik ein wichtiger Pfeiler der staatlichen Unterstützung für Familien ist. Dies wurde durch B. Despland betont und in die Grundsätze der EKFF aufgenommen.

Allerdings wird die kantonale Situation bezüglich der Wohnraumförderung stark von der Entwicklung auf Bundesebene bestimmt. Das entsprechende Bundesgesetz wurde durch das neue Wohnraumförderungsgesetz (WFG) vom 21. März 2003<sup>99</sup>, das seit dem 1. Oktober 2003 in Kraft ist, abgelöst. Die Durchführungsverordnung mit den Bestimmungen für die Genehmigung von finanzieller Unterstützung ist seit dem 1. Februar 2004 in Kraft. Im Rahmen des Budgets 2003 haben die eidgenössischen Räte einem Entlastungsprogramm zugestimmt, wonach die Wohnraumförderung bis 2008 sistiert wird. So sind auch die kantonalen Förderungsmassnahmen, die grundsätzlich auf dem Bundesgesetz beruhen, für neue Wohnbauten nicht mehr anwendbar. Lediglich die laufenden Förderungen werden weitergeführt.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des gegenwärtigen Systemwechsels soll hier lediglich auf die Grundzüge der Wohnraumförderung eingegangen werden.

Nach dem alten Gesetz subventionierte Immobilien profitieren weiterhin von den bisherigen Unterstützungsleistungen, wobei die Leistungsdauer grundsätzlich auf 25 Jahre ab der Erstellung der Liegenschaft begrenzt ist.

In einer Übergangsphase sehen die Bestimmungen auf Bundes- und Kantonebene für die Erstellung von Wohnungsbauten indirekte Subventionen vor, sofern die Mieter bestimmte gesetzlich festgelegte Kriterien erfüllen (gilt nicht für die Grundverbilligung). Der umgangssprachlichen Ausdruck „*La-Tuile-Subventionierung*“ veranschaulicht dies treffend. Für die Erstellung von Wohnungen werden zwei Arten von Subventionen gewährt: einerseits Darlehen für den Bau und andererseits jährliche Subventionen für Eigentümerinnen und Eigentümer als Kompensation der Mietzinsermässigung. Im Laufe der Jahre verringert sich diese Subvention proportional zur Mietzinserhöhung, die im *Mietzinsplan* festgelegt ist (Erhöhung um 7% alle zwei Jahre). Aufgrund sinkender Hypothekarzinsen mussten die Mietzinspläne angepasst werden, um den effektiven Liegenschaftskosten besser Rechnung zu tragen. Es muss angefügt werden, dass Mieterinnen und Mieter die Mietzinserhöhungen vor der Schlichtungskommission betreffend Missbräuche im Mietwesen nicht anfechten können.

Auf Bundesebene gibt es drei Subventionierungsmassnahmen für Liegenschaften:

- a) Eine Grundsubvention, die im Laufe der Zeit vollständig zurückzuzahlen ist. Von dieser zeitlich beschränkten Unterstützung profitieren alle Mietenden.
- b) Zusatzverbilligungen, sofern das Einkommen und das Vermögen der Mietenden eine bestimmte Grenze nicht übersteigt (steuerbares Einkommen maximal 50'000 Franken + 2'500 Franken pro Kind; Vermögensgrenze 144'000 Franken + 16'900 Franken pro Kind). Dank dieser Subventionen kann die Anfangsmiete um bis zu 30% gesenkt werden.
- c) Ergänzende Verbilligung der Miete für ältere und invalide Menschen sowie auf Sozialhilfe angewiesene Personen (mit Beteiligung des Kantons).

---

<sup>99</sup> WFG, SR 842.

Ergänzende Leistungen zu den vom Bund gewährten Wohnungssubventionen wurden vom Kanton Freiburg bisher für jene Wohnungsbauten gewährt, die auch Bundessubventionen erhielten. In einigen Fällen wurden die Einkommens- und Vermögensgrenzen nach unten angepasst.

Dieses System, das auf eine anhaltende Inflation abstützte, kurbelte den Bau von subventionierten Wohnungen an. Die Mieten stiegen wie geplant stark an, doch die Inflation betrug entgegen den Erwartungen nahezu null. Entsprechend vermochte die Lohnentwicklung mit den steigenden Mietzinsen nicht Schritt zu halten. Die subventionierten Wohnungen wurden zu teuer und liessen sich nicht mehr vermieten. Mit der Finanzkrise der öffentlichen Hand haben sich die verschiedenen ungünstigen Folgen des Systems für die Mietenden und den Staat verstärkt. Durch Konkurse entstanden beachtliche finanzielle Verluste im Zusammenhang mit subventionierten Immobilien.

Das neue Wohnraumförderungsgesetz trägt dem Bedürfnis von wirtschaftlich schwächeren Personen Rechnung, indem es Anreize zur Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen bietet<sup>100</sup>. Finanzierungshilfen in Form von zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen sollen es den Bauträgern ermöglichen, günstige Mietwohnungen zu erneuern, zu bauen oder zu erwerben. Da jedoch die eidgenössischen Räte die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel bis 2008 sistiert haben, ist dieses neue Gesetz gegenwärtig von geringem Nutzen.

Tabelle 23: **AKTUELLE SITUATION DER WOHNRAUMFÖRDERUNG**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Wohnraumförderung</b></p> <p>Gesetz vom 15. Februar 1990 zur Förderung der Erstellung von preisgünstigem Wohnraum</p> <p>Beschluss vom 21. Dezember 1993 über die Einkommens- und Vermögensgrenze der Mietenden für die Zusatzverbilligung</p>	<p>Mit Bundes- respektive kantonaler Unterstützung erstellte Wohnbauten.</p> <p>Subventionierung auf Mietende beschränkt, die aufgrund ihrer letzten Steuererklärung die Bedingungen erfüllen.</p>	<p>Finanzierung der zusätzlichen Verbilligungen durch den Kanton</p> <p>Festlegen von Limiten, die unter jenen des Bundes liegen</p>	<p>Grundsätzlich ist das System der Mietverträge unterschiedlich.</p> <p>Die Vermietenden sind verpflichtet, mit dem Vertrag den Mietzinsplan für die nächsten 5 Jahre vorzulegen.</p> <p>Die Schlichtungskommission betreffend Missbräuche im Mietwesen ist nicht zuständig.</p> <p>Weitere Auskünfte: Kantonales Amt für Wohnungswesen oder Bundesamt für Wohnungswesen, Grenchen</p>

<sup>100</sup> Bundesamt für Wohnungswesen: Neues Bundesgesetz für die Wohnbau- und Eigentumsförderung, EVD, Bern, März 2003.

Um der heutigen Realität und Vielfalt der vorhandenen Familienstrukturen Rechnung zu tragen, **schlägt die KKUF vor, dass der Begriff «Familie» in künftigen kantonalen Gesetzestexten über die Festlegung der Ansprüche auf Wohnraumförderungsleistungen** – wie im Kapitel 2.2. – **weit gefasst wird.**

Die Wohnsituation beeinflusst das Leben und das Budget von Familien massgeblich und hat zudem zahlreiche weitere Auswirkungen, auf die hier nicht näher eingegangen werden konnte. Die KKUF weist deshalb darauf hin, dass der Zugang zu Wohnraum eingehend thematisiert werden muss. Es handelt sich um einen wichtigen Aspekt der Familienpolitik.

**Die KKUF zieht Unterstützungsleistungen für Mietende der Subventionierung von Wohnungsbauten vor.**

Einige weitere (jedoch weder umfassende noch abschliessende) Vorschläge geben in diesem Bereich erste Anhaltspunkte für das weitere Vorgehen. Es muss dabei insbesondere auch **die Wohnraumförderungs politik des Bundes berücksichtigt werden. Zudem sind Analysen und Massnahmen zur Anpassung des Liegenschaftsbestands an den gesellschaftlichen Wandel (Scheidungen, Patchwork-Familien, Einpersonenhaushalte usw.) erforderlich, sowie Überlegungen zu den Raumplanungskonzepten in Zusammenhang mit der Wohnsituation von Familien und den Fortbewegungsmitteln der einzelnen Familienmitglieder.**

Nachfolgend weitere konkrete Vorschläge der KKUF, die als Anhaltspunkte für die künftige Arbeit dienen sollen:

Das Mietzinsdepot, das bei Mietvertragsunterzeichnung zu hinterlegen ist, stellt für wirtschaftlich schwächere Familien bei der Wohnungssuche oft ein finanzielles Hindernis dar. Es kann schwierig sein, dieses Depot – in der Regel ein Betrag in Höhe von zwei bis maximal drei Monatsmieten – aufzubringen. Manchmal muss sich die Familie dazu sogar verschulden. Die Finanzierung des Depots über eine Gesellschaft, welche anstelle der Mietenden das Depot leistet und von diesen im Gegenzug sehr hohe Zinsen fordert, kann ebenfalls teuer zu stehen kommen.

**Die KKUF schlägt die Schaffung eines Fonds vor, mit dessen Zinsen Darlehen finanziert werden, die es Familien ermöglichen, die geforderte Mietzinskaution zu hinterlegen.**

Gegenwärtig werden Einträge im Betreibungsregister nicht automatisch gelöscht, wenn die finanzielle Situation der Mieterin oder des Mieters nicht oder nicht mehr dem Eintrag entspricht. Dass dies bei der Wohnungssuche ein Hindernis darstellt, wird oft vergessen.

**Die KKUF schlägt vor, fürs Erste systematisch darüber zu informieren, dass die Löschung von Betreibungsregistereinträgen beantragt werden muss.**

**Gemäss dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, Artikel 85 und 85a, (in Kraft seit 1. Januar 1997) kann der oder die Betriebene die**



**Aufhebung der Betreibung verlangen, wenn die Schuld getilgt ist oder nicht besteht. Durch eine Änderung dieses Gesetzes könnte das Verfahren zur Löschung von nicht mehr aktuellen Einträgen vereinfacht werden.**



**Die KKUF beantragt für den Kanton Freiburg periodische Studien über die Bedürfnisse der Familien sowie das bestehende Mietwohnungsangebot und den Zugang zu selbstgenutztem Wohneigentum.**

Tabelle 24: **VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN ZUR WOHNRAUMFÖRDERUNG**

AKTUELLE SITUATION	NEU EINZUFÜHRENDE MASSNAHMEN	ANZUPASSENDE MASSNAHMEN
<p><b>Wohnraumförderung</b></p>	<p>Subventionierung der Mietenden statt der Liegenschaften. Fonds, mit dessen Zinsen Darlehen für das Mietzinsdepot von Familien finanziert werden. Analyse der Bedürfnisse von Familien und des Liegenschaftsbestands (Mietwohnungen und Zugang zu selbstgenutztem Wohneigentum). Analyse der Raumplanungskonzepte und der Verkehrsmittel mit Blick auf die Wohnsituation von Familien.</p>	<p>Bei der Festlegung der Anspruchsberechtigung für Wohnungsförderungsleistungen muss der Begriff «Familie» im Gesetz weit gefasst werden.  Löschung von nicht mehr zutreffenden Einträgen im Betreibungsregister und systematische Information dazu.</p>

#### 4.1.10. Sozialhilfe<sup>101</sup>

Als subsidiäre Unterstützung stellt die Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit das Auffangnetz dar. Die aktuellen Statistiken zeigen, dass nahezu die Hälfte der Personen, die Sozialhilfe beziehen, aufgrund von Grenzen oder Lücken der sozialen Sicherheit auf diese Unterstützung angewiesen sind. Diese Statistiken sind zwar bereits recht aussagekräftig, liefern jedoch noch keine Angaben über die Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Familien. Die Sozialhilfe fällt im Übrigen nicht unter die Familienpolitik. Aufgrund ihrer Rolle innerhalb der sozialen Sicherheit gibt die Sozialhilfe nichtsdestotrotz Aufschluss über die Situation zahlreicher Familien, für welche diese Unterstützung die letzte Möglichkeit zur Sicherung des Existenzminimums ist.

<sup>101</sup> Simonet J.C., KKUF, 2003.

Im Kanton Freiburg wird 2004 die schweizerische Sozialhilfestatistik (SOSTAT) eingeführt – ein Computerprogramm, das vom Bundesamt für Statistik in Zusammenarbeit mit dem Sozialamt und den regionalen Sozialdiensten entwickelt wurde. Dieses neue Programm wird detaillierte soziodemografische Informationen liefern. Somit könnte der Sozialhilfe künftig auch die Rolle eines – insbesondere für die Familienpolitik nützlichen – Indikators zukommen, wenn die Mittel für die Auswertung der statistischen Informationen zur Verfügung gestellt werden. So liesse sich das Profil der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger und die Gründe für ihren Unterstützungsbedarf genauer erfassen.

Tabelle 25:

**AKTUELLE SITUATION DER SOZIALHILFE**

LEISTUNGEN	BEDINGUNGEN	IMPLIKATIONEN FÜR DEN KANTON	ZUGANG UND KOMMUNIKATION
<p><b>Sozialhilfe</b></p> <p>Sozialhilfegesetz (SHG) vom 14.11.1991</p>	<p><b>Anspruchsberechtigte:</b> Alle Bedürftigen (Art. 3, SHG)</p> <p><b>Beträge:</b> Werden auf der Basis eines individuellen Ausgabenbudgets festgelegt, mit einer Unterhaltspauschale (z.B. 1'076 Franken pro Person) + Kosten der medizinischen Grundversorgung + Wohnkosten + eventuelle gelegentliche Leistungen – abzüglich der Einkünfte. <i>Vgl. Verordnung vom 8. September 2003 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz und Informationen Nr. 3 über die Anwendung der SHG-Richtsätze 2004 (in Kraft seit 1.1.2004).</i></p> <p>Es besteht eine Rückerstattungspflicht, ausser bei einem Eingliederungsvertrag</p>	<p><b>Finanzierung:</b> Finanzierung (Art. 34, SHG) der materiellen Hilfe: 50% durch den Kanton und 50% durch die Gemeinden (Aufteilung nach Bezirk).</p> <p>Jährliche Kosten (2002): 15,85 Mio. Franken. Dies entspricht 0,75% der Betriebskosten des Kantons respektive einem Betrag von 66.42 Franken pro Einwohner</p> <p>Im Jahr 2002 waren 7'489 Personen auf materielle Unterstützung angewiesen; dies entspricht 3,14% der Bevölkerung des Kantons.</p> <p>Die Betriebskosten der Sozialdienste werden unter allen Gemeinden aufgeteilt, die den jeweiligen Sozialdienst eingerichtet haben (Art. 34a, SHG).</p>	<p>Anträge sind beim regionalen Sozialdienst einzureichen, dem die Gemeinde angeschlossen ist, in welcher die antragstellende Person wohnt oder sich aufhält.</p> <p>Vgl. <a href="http://www.fr.ch/sasoc">www.fr.ch/sasoc</a></p>

Tabelle 26: **VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN BEZÜGLICH SOZIALHILFE**

AKTUELLE SITUATION	NEU EINZUFÜHRENDE MASSNAHMEN	ANZUPASSENDE MASSNAHMEN
<p><b>Sozialhilfe</b></p>	<p><b>Die Sozialhilfe soll als Indikator</b> für die Grenzen und Lücken der sozialen Sicherheit dienen, insbesondere mit Blick auf Familien. Mit der schweizerischen Sozialhilfestatistik (SOSTAT), die im Kanton Freiburg demnächst eingeführt wird, würden sich die dazu erforderlichen Daten erfassen und auswerten lassen.</p>	<p>Die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen dürfte zu einer <b>Verringerung der Sozialhilfekosten</b> führen (mögliche Kostenumlagerung in Höhe von 5-7 Mio. Franken).</p>



**Nach Ansicht der KKUF sollte die Sozialhilfe – unter Verwendung der schweizerischen Sozialhilfestatistik (SOSTAT) – als Indikator für die Grenzen und Lücken des Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere im Hinblick auf Familien, genutzt werden.**



**Die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen dürfte zu einer Verringerung der Sozialhilfekosten führen (mögliche Kostenumlagerung in Höhe von 5-7 Millionen Franken).**

#### 4.1.11. Auswirkungen von Sozialtransfers und einer Harmonisierung der Leistungen<sup>102</sup>

Dieser Bericht erfasst die Situation der Leistungen und Massnahmen für Familien im Kanton Freiburg. Er veranschaulicht die grosse Vielfalt an Massnahmen, die zu verschiedenen Zeitpunkten durch verschiedene Gesetze für unterschiedlich Zielgruppen eingeführt wurden und die auf unterschiedlichen Regeln und Bemessungsparametern beruhen – wobei die nicht direkt in Zusammenhang mit der Familienpolitik stehenden Leistungen, zu denen Familien ebenfalls Zugang haben, noch nicht berücksichtigt sind. Diese Unterschiede führen zu Inkohärenzen, ungleicher Behandlung, administrativen Zusatzkosten, Mehrarbeit, zu einer höheren Fehlerquote, längeren Verfahren sowie zu Schwierigkeiten und Redundanzen bei der Information – ganz zu schweigen vom Hindernislauf, den die Anspruchsberechtigten für den Bezug dieser Leistungen absolvieren müssen. Die Verzettelung und Vielfalt der Gesetze und Bestimmungen erschweren die Anwendung des Grundsatzes der sozialen Gerechtigkeit. Zu den Problemen, die das aktuelle Sozialleistungssystem mit sich bringt, zählen beispielsweise die Schwierigkeiten bei der Priorisierung der Leistungen (z.B. Stipendien und Sozialhilfe), die Auswirkung von Limiten (der Bezug


<sup>102</sup> Simonet J.C., KKUF, 2003.

einer bestimmten Unterstützung schliesst den Bezug einer anderen Leistung aus) sowie die negative Progression (die Studie der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)<sup>103</sup> zeigt, dass das verfügbare Haushaltseinkommen sinken kann, wenn das Arbeitseinkommen steigt; diese absurde Situation stellt im Kanton Freiburg ein besonderes Problem dar).

Dieses Phänomen zeigt sich auch im Steuerbereich, der ebenfalls familienpolitische Massnahmen umfasst (Sozialabzüge, Splitting). Die verschiedenen Sozialleistungen werden steuerlich unterschiedlich behandelt (einige Leistungen sind steuerpflichtig, andere nicht; z.B. Krankenkassenprämienverbilligungen, Leistungen für die Betreuung von älteren oder invaliden Personen zu Hause oder Leistungen der Sozialhilfe). Diese uneinheitlichen Bedingungen führen zu Unterschieden beim verfügbaren Haushaltseinkommen nach Steuern und zu einer ungleichen Behandlung, wobei der Kanton bestrebt ist, diese unerwünschten Effekte möglichst gering zu halten. Es gibt offensichtlich für den Kanton Freiburg bis heute keine Studie, die den steuerlichen Nettoeffekt – insbesondere für Familien – sowie die Auswirkungen des Sozialtransfersystems auf den kantonalen Plan über die verfügbaren Einkommen nach Steuern untersucht.

Um eine insgesamt kohärente kantonale Familienpolitik zu gewährleisten, werden deshalb ausdrücklich folgende Massnahmen vorgeschlagen:

- a) Es ist zu prüfen, ob – unter Berücksichtigung der Bundesgesetze – im kantonalen Plan für die Bezugsberechtigung von Sozialleistungen und für die Familienpolitik ein massgebendes Einkommen definiert werden kann, das den tatsächlichen finanziellen Möglichkeiten der Anspruchsberechtigten Rechnung trägt und für die Stellen, welche die verschiedenen Leistungen zusprechen, umsetzbar ist<sup>104</sup>;
- b) anhand von Modellen sind die aktuelle Situation und die Auswirkung des neuen massgebenden Einkommens für alle kantonalen Leistungen zu vergleichen;
- c) es ist zu prüfen, welche Gesetzesänderungen erforderlich sind, wenn das neue massgebende Einkommen eingeführt wird;
- d) es ist die Einführung einer zentralen Berechnung des massgebenden Einkommens zu prüfen, sodass für die verschiedenen Leistungen eine einheitliche Definition des Einkommens gelten würde. Auf der Basis dieser zentralen Berechnung könnte für die Familien und die anderen Anspruchsberechtigten später nach dem Genfer und Tessiner Modell eine Art «einheitliche Anlaufstelle» geschaffen werden.

 **Die KKUF schlägt vor zu prüfen, ob im kantonalen Plan eine einheitliche Berechnungsmethode des Einkommens, das für den Anspruch auf Sozialleistungen und für die Familienpolitik massgeblich ist, definiert werden kann (und diese zu testen).**

<sup>103</sup> Wyss K. und Knupfer C.: Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz, SKOS, Februar 2003.

<sup>104</sup> In den Kantonen Genf und Tessin wird auch die Verbindung zur Steuerverwaltung geprüft.



**Des Weiteren schlägt die KKUF vor, in Anlehnung an die Erfahrungen in den Kantonen Tessin und Genf eine Zentralisierung der Informationen und Kriterien für die Berechnung des für die Anspruchsberechtigung massgebenden Einkommens zu prüfen.**

#### **4.1.12. Kurze Zusammenfassung zur Situation der Mutterschaftsversicherung und der Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene**

Mit Blick auf die gegenwärtigen Situation (Januar 2004) hier zusammengefasst einige Punkte zu den beiden von der KKUF untersuchten Bereichen, die eng mit der Situation auf Bundesebene verbunden sind.

##### **Mutterschaftsversicherung (vgl. 4.1.2.)**

Zum Dossier über die Mutterschaftsversicherung lässt sich festhalten, dass das Parlament in der Schlussabstimmung vom 3. Oktober 2003 die Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene (EO) mit einem Leistungsumfang von 80% des Lohns während 14 Wochen zugestimmt hat. Dieses Gesetzesprojekt sieht jedoch keine Adoptionsentschädigung vor. Die weitere Entwicklung hängt nun vom Referendum ab, das am 22. Januar 2004 gegen dieses Projekt eingereicht wurde.

##### **Ergänzungsleistungen für Familien (vgl. 4.1.3.3.)**

Eine kürzlich durchgeführte Umfrage der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren) zu familienpolitischen Fragen hat gezeigt, dass 18 Kantone die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien befürworten. Nach Ansicht der SODK sind Ergänzungsleistungen zu Bekämpfung von Armut unbestritten wirkungsvoller als pauschale Zulagen. Mit Hilfe von Ergänzungsleistungen liesse sich der Anteil der Familien in schwierigen finanziellen Verhältnissen von 7,9% auf 2,1% senken<sup>105</sup>.

Ein anlässlich der Jahresversammlung der SODK vom 24. Oktober 2003 präsentierte Vorschlag sieht ein Rahmengesetz vor, das die Bedingungen und die Finanzierung der Ergänzungsleistungen für Familien regelt, wobei die Kantone die Bestimmungen selber erlassen könnten.

Angesichts des Umfrageergebnisses scheint diese Massnahme politisch annehmbar, umso mehr, als «vermutlich in nächster Zeit nur Lösungen politisch umsetzbar sind, die den Kantonen bei der Organisation relative grosse Freiheit lassen»<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Ruth Lüthi (Präsidentin), anlässlich der Medienkonferenz vom 20. Juni 2003 zu den Umfrageergebnissen der SODK.

<sup>106</sup> Hüttner E. und Bauer T.: «Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien», in BSV, *Soziale Sicherheit CHS*, 4/2003, Bern, S. 191.

## 4.2. FAMILIENBESTEUERUNG UND STIPENDIEN

### Einführung

Dieses Kapitel umfasst zwei thematische Bereiche, die eher aus praktischen als aus konzeptionellen Gründen im gleichen Kapitel behandelt werden. Die beiden Themen werden nacheinander erörtert, ohne dass zwischen ihnen zwingend ein Zusammenhang besteht.

Als Einstieg in das Thema der Familienbesteuerung werden die wichtigsten Begriffe kurz definiert<sup>107</sup>. Die Steuern sind eine «wichtige Quelle der öffentlichen Finanzen (...) und zählen heutzutage zu den wichtigsten Zwangsabgaben». Man kann Steuern als Geldzahlung definieren, die der Staat von den Bürgerinnen und Bürgern einfordert, endgültig und ohne direkte Gegenleistung, um damit die Ausgaben der öffentlichen Hand zu decken<sup>108</sup>.

Entsprechend «betrifft die Steuerpolitik alle Budgetvorstösse, die im Zusammenhang mit der Finanzierung des öffentlichen Sektors stehen<sup>109</sup>, (...) wobei das Budget beschränkt ist. Das heisst, die Wählerinnen und Wähler, respektive die Steuerzahlenden bestimmen demokratisch, welche finanziellen Ressourcen, insbesondere Steuereinnahmen, dem Staat zugeteilt werden». Zahlreiche Leistungen der öffentlichen Hand, insbesondere ein Teil der Mittel zur Gewährleistung der sozialen Sicherheit, werden durch Steuereinnahmen finanziert. In der gegenwärtigen Debatte über die künftige Finanzierung der sozialen Sicherheit werden denn auch verschiedene Ansätze zur Finanzierung über das Steuersystem diskutiert<sup>110</sup>.

Eine weitere allgemeine Tatsache: Bei der Verteilung der Steuerlast auf die verschiedenen Kategorien stellt man fest, dass «bei konstantem Budget jede Steuererleichterung, die aus politischen (...) oder sozialpolitischen Überlegungen einer bestimmten Gruppe zugestanden wird, zu einer Verlagerung des Steuerdrucks auf eine andere steuerzahlende Gruppe führt»<sup>111</sup>.

Dies gilt auch für die Besteuerung von Familien. Dabei hat die Besteuerung die drei folgenden Grundsätze zu erfüllen: Universalität, gleiche Behandlung und Proportionalität. «Bei der Einkommenssteuer muss der zweite und dritte Grundsatz der persönlichen und familiären Situation Rechnung tragen: eine alleinstehende Person mag mit einem bestimmten Einkommen ein angenehmes Leben führen, während eine Familie mit einem oder mehreren Kindern mit dem gleichen Betrag bescheidener leben muss. Üblicherweise wird der unterschiedlichen steuerlichen Belastbarkeit durch die Gewährung von Steuerabzügen Rechnung getragen»<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> Diese einführenden Betrachtungen beziehen sich auf die Steuern im weiteren Sinne (einschliesslich MWSt). Die KKUF konzentriert sich jedoch im Folgenden auf die Einkommenssteuern.

<sup>108</sup> Fragnière J.P. und Girod R., (2. Ausgabe) 2002, S. 169.

<sup>109</sup> Wobei die Ziele der einzelnen Aufgaben des Staates (Zuteilung, Umverteilung, Ausgleich) aufeinander abgestimmt werden müssen (idem S. 238).

<sup>110</sup> Ibidem.

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> Dafflon B., 2003, S. 160.

Bei den familienpolitischen Überlegungen zur Besteuerung müssen denn nach Ansicht der KKUF auch die Methoden zur Berücksichtigung der unterschiedlichen steuerlichen Belastbarkeit von Alleinstehenden und Familien im Mittelpunkt stehen. Die wichtigsten Punkte einer Familienpolitik lassen sich durch die folgenden Fragen herauskristallisieren: Ist eine Erhöhung der Steuerabzüge für Familien zur Senkung ihrer steuerlichen Belastung sinnvoll? Oder empfiehlt es sich im Gegenteil, von einer «Investition» in Steuerabzüge abzusehen? Steuerabzüge führen zu deutlich niedrigeren Steuereinnahmen. Die öffentliche Hand verfügt somit über weniger Mittel für finanzielle Massnahmen und die Erbringung von Dienstleistungen für Familien.

Die rechtlichen und die durch das Umfeld bedingten Einschränkungen erschweren die Suche nach Lösungen zusätzlich. Da es sich um ein politisches Thema handelt, müssen die Überlegungen über simple Theorien hinausgehen und auch externe Entscheidungen berücksichtigen, die unvollständig und manchmal ambivalent sein können.

Zwischen den steuerbezogenen Massnahmen und den übrigen familienpolitischen Massnahmen scheint es aufgrund der sehr heterogenen Systeme gewisse Parallelen zu geben, sowie ein Gewirr von Massnahmen (manchmal werden Massnahmen zu bereits bestehenden hinzugefügt, ohne dass diese wirklich in Frage gestellt werden)<sup>113</sup>. Diese Komplexität ist charakteristisch für den Ansatz der Familienbesteuerung und zeigt, welche Schwierigkeiten auftreten, wenn man versucht, mit steuerlichen Massnahmen nicht-steuerliche Ziele zu erreichen.

Beim Begriff «Familienbesteuerung» selbst stellen sich auf den ersten Blick konzeptionelle Schwierigkeiten, insbesondere angesichts der Definition der KKUF für den Begriff «Familie» (vgl. Kapitel 2.2).

Während für die Familienpolitik das Vorhandensein von Kindern ausschlaggebend ist, behandelt der Fiskus die «Haushalte mit einem oder mehreren Kindern» unterschiedlich. Durch die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Paaren (verheiratet oder im Konkubinat zusammenlebend) entsteht eine gewisse Ambiguität. Die Problematik der Besteuerung von Paaren «sollte nicht mit der Problematik der steuerlichen Entlastung von Familien gebündelt werden – letztere betrifft nur Fälle, in denen Kinder vorhanden sind»; durch die Bündelung zu ein und demselben Steuerpaket stehen für Massnahmen zur steuerlichen Entlastung von Familien weniger finanzielle Mittel zur Verfügung, was steuerlich zu einem paradoxen Dilemma zwischen Paar und Familie führt<sup>114</sup>. Wenn andererseits im gleichen Haushalt lebende Ehepaare als «Familie» betrachtet werden – unabhängig davon, ob sie Kinder haben oder nicht –, fehlt die logische Kohärenz zu Konkubinatspaaren ebenso. Konkubinatspartner werden in jedem Fall separat besteuert. Wenn einer der beiden Konkubinatspartner (oder beide) für ein Kind (oder mehrere) zu sorgen hat, wird er/sie steuerlich nicht mehr als Konkubinatspartner sondern als Einelternefamilien behandelt<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> Berset A: Fiscalité et politique familiale: Etat des travaux dans le canton de Neuchâtel, Stellungnahme zuhanden der KKUF, 20. Mai 2003.

<sup>114</sup> Dafflon B., 2003, S. 160.

<sup>115</sup> Ibidem.

Diese Problematik übersteigt den Kompetenzbereich der Kantone. Sie ist auf Bundesebene zu lösen. Nichtsdestotrotz sind diese Widersprüchlichkeiten und ihre konkreten Auswirkungen auf kantonaler Ebene im Auge zu behalten.

#### 4.2.1. Familienbesteuerung in der Schweiz und im Kanton Freiburg

Mit der Harmonisierung der direkten Steuern auf Bundesebene wurde der Handlungsspielraum der Kantone bei den direkten Steuern eingeschränkt. In Art. 9 des StHG<sup>116</sup> werden die zulässigen Abzüge aufgeführt. In Abschnitt 4 steht: «Andere Abzüge sind nicht zulässig. Vorbehalten sind die Kinderabzüge und andere Sozialabzüge des kantonalen Rechts.»

Seit Inkrafttreten dieses Gesetzes am 1.1.1993 wurden bereits mehrere Änderungen vorgenommen. Ursprünglich bot das StHG mehrere Möglichkeiten, die Steuerbelastung für Ehepaare zu senken.

1. «einen Abzug in % des Steuerbetrags,
2. zwei verschiedene Skalen für Alleinstehende und für Verheiratete oder
3. ein Splitting-Modell (das Gesetz zur Steuerharmonisierung legt keinen Teilungsfaktor fest)»<sup>117</sup>

Die Reform der Familienbesteuerung – Gegenstand der Botschaft des Bundesrats vom 28. Februar 2001 – wurde am 20. Juni 2003 von den eidgenössischen Räten im Rahmen des Steuerpakets, das auch die Besteuerung des Wohneigentums und die Stempelsteuer umfasste, gutgeheissen. Daraufhin wurde das Referendum ergriffen (Volksabstimmung im Mai 2004).

Für die Besteuerung von Ehepaaren sieht das Gesetz weiterhin ein Splitting vor, sowohl bei der direkten Bundessteuer als auch bei den kantonalen Steuern.

Für die direkte Bundessteuer werden die Einkünfte der im gleichen Haushalt lebenden Ehegatten zusammengezählt und anschliessend durch 1,9 geteilt. Dies ergibt das steuerbare Einkommen. Die Sozialabzüge für Kinder wurden erhöht, und neu ein Abzug für die Kosten der ausserfamiliären Kinderbetreuung eingeführt. In Anbetracht der auf Bundesebene getroffenen Entscheidungen und da die Kantone verpflichtet sind, das im StHG vorgesehene Modell zu übernehmen, wurden keine weiteren Steuererleichterungsvarianten geprüft.

«Es ist anzumerken, dass die vorgeschlagene Reform – in der Version des Bundesrates oder des Nationalrates – am bisherigen konzeptionellen Ansatz bezüglich der Kinderabzüge nichts ändert. Steuererleichterungen für Familien erfolgen weiterhin grundsätzlich in Form von Abzügen vom steuerpflichtigen Einkommen»<sup>118</sup>. Anlässlich der kantonalen Steuerreform im Jahr 2000 wurden die Sozialabzüge erhöht, und es wurde ein Abzug für die Kinderbetreuungskosten eingeführt. Im Vergleich mit anderen Kantonen bewegen sich die Regelungen des Kantons Freiburg im mittleren Bereich. In diesem Kapitel folgen detaillierte Betrachtungen zu den Abzügen für Familien.

<sup>116</sup> StHG: Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden.

<sup>117</sup> Dafflon B., 2003, S. 171.

<sup>118</sup> Idem, S. 183.



Dabei drängt sich vorgängig folgende Bemerkung auf: Für eine umfassende Analyse der Familienbesteuerung im Kanton Freiburg wäre es wünschenswert gewesen, die Auswirkungen von verschiedenen Besteuerungsvarianten auf verschiedene Familienkategorien zu untersuchen. Diese Besteuerungsvarianten könnten beispielsweise Steuerabzüge, Steuerermässigungen oder konsequentere Familienzulagen umfassen. Die KKUF hätte gerne eine solche Studie mit verschiedenen Szenarien und finanziellen Hochrechnungen erstellt, musste jedoch aus zeitlichen Gründen darauf verzichten. Es wäre allerdings denkbar, externe, auf Finanzanalysen spezialisierte Fachleute mit einer solchen Detailstudie zu beauftragen. Dazu müsste eine entsprechende politische Entscheidung getroffen werden.

Vor diesem Hintergrund hat die KKUF beschlossen, die Empfehlungen der EKFF, der Pro Familia Schweiz, der Pro Juventute, der SKOS sowie der Städteinitiative zu übernehmen<sup>119</sup>. Diese Institutionen stützen sich ihrerseits auf eine Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS). Die fünf Organisationen unterstützen **das duale System der Steuerabzüge und der Kinderzulagen, engagieren sich jedoch gleichzeitig für eine effiziente Reform der Entschädigung für die Familienkosten und die Leistung der Familie.**

Im Kanton Freiburg besteht für Verheiratete bereits seit 1985 ein Teilsplitting mit einem Satz von 60% (dies entspricht einem Teilungsfaktor von 1,66). Für Einelternfamilien wird dieses System seit der Steuerperiode 2001 angewendet. Zudem kann seit der Steuerperiode 2001 für die Kosten der Kinderbetreuung ein Abzug von bis zu 2'000 Franken pro Kind geltend gemacht werden<sup>120</sup>.

Im September 2003 genehmigte der Grosse Rat ein neues Steuerpaket, das der Staatsrat aufgrund von sieben parlamentarischen Vorstössen vorgeschlagen hatte. Das System, das auf dem steuerbaren Einkommen Sozialabzüge für Kinder vorsieht, wurde beibehalten. Die Gesetzgeber haben sich somit den Vorschlägen aus dem Bericht der Kommission Familienbesteuerung angeschlossen. Diese Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung hielt fest, dass sie «die Idee wonach Kinderabzüge im Grunde unsozial seien, weil Gutverdienende wegen der Progression mehr davon profitierten als Leute mit wenig oder gar keinem Einkommen» ausdrücklich ablehnt. «Abzüge von der Bemessungsgrundlage haben bei einem höheren Grenzsteuersatz zwar frankenmässig grössere Auswirkungen als bei einem tiefen Grenzsteuersatz. Dies Konsequenz ist aber in einem progressiv verlaufenden Tarifsysteem unvermeidbar»<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Krummenacher J.: «Neue Perspektiven für die schweizerische Familienpolitik» in *Soziale Sicherheit* CHSS 5/2002, BSV, Bern, S. 296.

<sup>120</sup> Zum Zeitpunkt, als sich die KKUF diesem Thema widmete, lag noch keine Auswertung der Erfahrungen aus dem ersten Jahr dieser neuen Steuerpraxis vor.

<sup>121</sup> Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung (Kommission Familienbesteuerung), Bern, 1998.

Die KKUF hat die Vorschläge des Staatsrates und deren Gutheissung durch den Grossen Rat zur Kenntnis genommen und fasst die wichtigen Punkte wie folgt zusammen<sup>122</sup>:

- Ein vorteilhafteres Splittingmodell für Ehepaare (mit einem Teilungsfaktor von 1,66-1,78 zur Festsetzung des Steuersatzes; Kosten dieser Massnahme: 10 Millionen Franken)
- Erhöhung der Kinderabzüge um 800 Franken auf neu 5'500 Franken für die ersten zwei Kinder und 6'500 Franken ab dem dritten Kind (Kosten dieser Massnahme: 5,5 Millionen Franken)
- Erhöhung der Abzüge für die Kinderbetreuung von 2'000 auf 4'000 Franken (Kosten dieser Massnahme: rund 1 Million Franken).

Durch diese Bestimmungen, die am 1. Januar 2004 in Kraft traten, entgehen dem Kanton jährlich Steuereinnahmen in Höhe von 16,5 Millionen Franken.

Die Steuerabzüge sind nach Ansicht der KKUF familienpolitisch keine effiziente Massnahme. Konkret lässt sich jedoch festhalten, dass die Erhöhung der Abzüge für die Betreuungskosten in Bezug auf die Familienpolitik ein interessantes politisches Signal setzt. Das Splitting für Ehepaare – das der Gleichberechtigung von Frau und Mann Rechnung trägt – vermindert allerdings die ungerechte Differenzierung zwischen Verheirateten und Konkubinatspaaren.

Weitere Besteuerungsvarianten wie Steuerrabatte wurden bisher von der Kantonsregierung nicht geprüft. Im Grossen Rat wurde eine Debatte zu diesem Thema abgelehnt. Das Thema gelangt nun allerdings über eine Volksinitiative erneut auf den Tisch<sup>123</sup>.

Bei der Suche nach Lösungen zur steuerlichen Entlastung von Familien stehen die Politiker/-innen angesichts der verschiedenen Massnahmen und deren Folgen tatsächlich vor einem Dilemma. Es gibt drei Möglichkeiten<sup>124</sup>:

- Ein Steuerabzug auf dem steuerbaren Einkommen: Diese steuerliche Massnahme verbessert die Situation von zahlenden Familien. Je höher jedoch das Einkommen ist, desto stärker steigen die nach Steuern verfügbaren Mittel.
- Ein Steuerrabatt, der auf dem Steuerbetrag gewährt wird: Diese Massnahme verbessert die finanzielle Situation von zahlenden Familien. Durch einen Pauschalbetrag werden alle Familien linear belastet.
- Familienzulagen: Diese Massnahme verbessert die Situation aller Familien, in erster Linie jedoch der einkommensschwächeren.

<sup>122</sup> Botschaft Nr. 75 vom 1. Juli 2003.

<sup>123</sup> Kantonale Volksinitiative: *Steuerrabatt für Familien*. Die SP Freiburg schlägt mit dieser Initiative, die sie im August 2003 lanciert hat, vor, die Kinderabzüge vom steuerbaren Einkommen abzuschaffen und stattdessen einen pauschalen Steuerrabatt von 700 Franken pro Kind (850 Franken ab dem dritten Kind) einzuführen. Dieser Vorschlag schliesst jedoch eine Negativsteuer aus.

<sup>124</sup> Berset A., 20. Mai 2003.

Verschiedene Ansätze für die Familienbesteuerung zeigen, dass lineare Abzüge im Rahmen eines progressiv verlaufenden Tarifsystems zu Verzerrungen führen. Diese Sozialabzüge, die vom Einkommen abgesetzt werden können, verfälschen die Steuerprogression und beeinträchtigen mitunter die Transparenz des Systems<sup>125</sup>. «Von den Steuerabzügen für Familien profitieren in erster Linie Leute mit einem höheren Einkommen. Aufgrund der Steuerprogression sind die Steuerersparnisse umso höher, je höher das Einkommen ist. Diese Abzüge haben einen Giesskanneneffekt und untergraben das Prinzip der Steuerprogression. Sie kommen vor allem jenen zu gute, die sie am wenigsten nötig haben»<sup>126</sup>, während einkommensschwache Familien nur in sehr geringem Mass davon profitieren. Mehrere Studien zu diesem Thema gelangen auf der Basis unterschiedlicher Methoden zum gleichen Schluss: «Das System der Steuerabzüge vom steuerbaren Einkommen entlastet nicht in erster Linie jene, die dies nötig hätten. Aus Sicht der Umverteilung ist dieses System unbefriedigend. Ein Steuerrabatt oder besser noch gezielte Direktzulagen wären klar vorzuziehen»<sup>127</sup>.

Die Rechenbeispiele einer in Neuenburg durchgeführten Studie sind äusserst aufschlussreich: Wenn von einem Einkommen, das mit dem Maximalsatz (14%) besteuert wird, ein Abzug von 10'000 Franken getätigt werden kann, führt dies für die betreffende Familie zu einer Steuerersparnis von 1'400 Franken. Für eine Familie mit einem niedrigen Einkommen, das mit 2% besteuert wird, beträgt die Steuerersparnis lediglich 200 Franken<sup>128</sup>.

In Neuenburg wurde eine weitere Möglichkeit für eine effiziente Reduktion der Steuerbelastung geprüft. Zur Diskussion stand die Abschaffung der Steuerabzüge für Kinder und die Verwendung der eingesparten finanziellen Mittel für eine «neuenburgische Zulage». Diese Zulage in Höhe von bis zu 260 Franken pro Kind würde zusätzlich zu den für alle Kinder bezahlten Familienzulagen ausbezahlt. Aufgrund der aktuellen politischen und finanziellen Lage wurde dieses Projekt jedoch vorläufig auf Eis gelegt<sup>129</sup>.

Dies führt zum Schluss, dass die verschiedenen Besteuerungsmodelle nicht neutral sind und für die Familien eine unterschiedliche Wirkung haben. Das Problem sind dabei in die politischen Optionen als finanztechnische Aspekte.

Die Steuerpolitik steht zugegebenermassen eigentlich nicht «im Dienste der Familienpolitik: Das heisst, die Zahl der möglichen Abzüge darf nicht beliebig zunehmen». Wenn steuerliche Massnahmen weiterhin Bestandteil der Familienpolitik sein sollen, müssen die Unzulänglichkeiten des aktuellen Systems korrigiert werden. Eines ist jedoch klar: Der öffentliche Sektor wird die Ziele der Familienpolitik in einem progressiv verlaufenden Tarifsystem nicht durch Steuerabzüge erreichen können. (...) Ein Festhalten an Steuerabzügen bedeutet, dass einkommensschwache Familien weiterhin benachteiligt werden. In Kombination mit einem progressiv verlaufenden Tarifsystem verfehlt dieses Instrument den Zweck, den es im Rahmen der Familienpolitik eigentlich erfüllen sollte. Da es sich als unmöglich erweist, mit Hilfe von steuerlichen Massnahmen sozial- und familienpolitische Ziele zu erreichen, ist «ein anderes Modell gefragt»<sup>130</sup>.

<sup>125</sup> Berset A., 20. Mai 2003.

<sup>126</sup> Fehr, zitiert durch Dafflon B., 2003, S. 183.

<sup>127</sup> Dafflon B., 2003, S. 183.

<sup>128</sup> Berset A., 20. Mai 2003.

<sup>129</sup> Idem.

<sup>130</sup> Dafflon B., 2003, S. 193 und 194.



**In Anbetracht der Unzulänglichkeiten von Steuerermässigungen in einem progressiv verlaufenden Tarifsysteem vertritt die KKUF die Ansicht, dass bei der Familienpolitik des Kantons Freiburg nicht steuerliche Massnahmen im Vordergrund stehen sollten. Die KKUF verlangt, dass die öffentliche Hand ihre «Investitionen» in erster Linie auf finanzielle Leistungen und Dienstleistungen für Familien konzentriert.**

Tabelle 27: **AKTUELLE SITUATION UND VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN  
BEZÜGLICH DER BESTEUERUNG VON FAMILIEN**

<b>AKTUELLE SITUATION</b>	<b>ANZUPASSENDE MASSNAHMEN</b>	<b>NEU EINZUFÜHRENDE MASSNAHMEN</b>
<p><b>Sozialabzüge für Kinder</b> <i>(seit 2004):</i></p> <p>5'500.- pro minderjähriges Kind (oder volljähriges Kind, das eine Lehre oder ein Studium absolviert)</p> <p>6'500.-/Monat ab dem 3. Kind</p> <p><b>Betreuungskosten für Kinder</b> unter 12 Jahren, wenn beide Elternteile arbeiten: maximal 4'000.- pro Kind.</p> <p>Der Bezug einer Invalidenrente ist der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gleichgesetzt. Die gleichen Abzüge gelten für erwerbstätige Alleinstehende, die für ein oder mehrere im gleichen Haushalt lebende Kinder sorgen.</p> <p><b>Teilsplitting</b> mit einem Satz von 56% für Verheiratete sowie für Alleinstehende, die für im gleichen Haushalt lebende Kinder sorgen (Eielfernfamilien)</p> <p><i>(Laufende) Volksinitiative für Steuerrabatte</i></p>	<p>Widersprüchlichkeit zwischen dem Konzept der Familienbesteuerung und dem Konzept «Familie»</p> <p><i>(Dieser Punkt bezieht sich in erster Linie auf die Situation auf Bundesebene)</i></p>	<p><i>Konzentration der Priorität auf andere familienpolitische Massnahmen</i></p> <p><i>(siehe Kapitel 4.1., 4.2.2., 4.3. und 4.4.)</i></p>

#### 4.2.2. Stipendien und Ausbildungsdarlehen

«Stipendien sind einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die nicht zurückbezahlt werden müssen.» Der Staat regelt deren Gewährung, um «die Ausbildung zu fördern».<sup>131</sup> «Darlehen sind Ausbildungsbeiträge, die nach Abschluss der Ausbildung zurückbezahlt werden müssen.»<sup>132</sup> Die Freiburger Gesetzgebung anerkennt für die Gewährung solcher Leistungen: «die nach der obligatorischen Schulzeit beginnende Vorbereitung auf eine Ausbildung; die Ausbildung als solche sowie die Weiterbildung. Ausbildungsbeiträge werden nur für eine Ausbildung bezahlt, die von der Kommission für Ausbildungsbeiträge anerkannt wurde»<sup>133</sup>.

«Für die Berechnung der Höhe der Ausbildungsbeiträge werden berücksichtigt einerseits:

- a) die tatsächlichen Ausbildungskosten;
- b) die finanziellen Möglichkeiten der Eltern des Bewerbers (*oder der Bewerberin*)
- c) die finanziellen Möglichkeiten des Bewerbers (*oder der Bewerberin*) und seines (*ihres*) Ehegatten,

und andererseits die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.»<sup>134</sup>

Die Ausbildungskosten werden für sämtliche Ausbildungen analog berücksichtigt, gemäss einem Berechnungssystem, das die Unterrichtskosten (Lehrmittel und -material, andere Ausbildungsinstrumente sowie Einschreibekosten, Schulgelder und Prüfungsgebühren) sowie die Lebenshaltungskosten (Kosten für Verpflegung, Unterkunft und Kleidung, die allgemeinen Kosten und die Kosten für die Fahrten zwischen Wohn- und Ausbildungsort sowie das Taschengeld) anerkennt<sup>135</sup>.

Das Gesuch, dem u.a. die letzte Steuerveranlagung beizulegen ist, muss für jedes Ausbildungsjahr erneuert werden und berechtigt allenfalls zu jährlichen Beträgen von 750 bis 18'000 Franken (Ergänzungen sind möglich, wenn der Bewerber oder die Bewerberin für eines oder mehrere Kinder unterhaltspflichtig ist) gemäss den im Ausführungsreglement festgesetzten Kriterien. Das jährliche Stipendium wird grundsätzlich in zwei Raten ausbezahlt, im Prinzip während der ganzen Ausbildungsdauer<sup>136</sup>.

Die Ausbildungsbeiträge werden als Darlehen gewährt (maximal Fr. 30'000.-) für das Doktorat, für eine Drittausbildung, für eine Ausbildung, die nach dem 40. Lebensjahr begonnen wird, sowie für verschiedene Sonderfälle<sup>137</sup>.

---

<sup>131</sup> Gesetz vom 28. November 1990 über die Stipendien und Ausbildungsdarlehen (ARSADG), Artikel 1 und 6.

<sup>132</sup> ARSADG, Artikel 7.

<sup>133</sup> ARSADG, Artikel 2.

Artikel 5 des Ausführungsreglements zum Gesetz über die Stipendien und Ausbildungsdarlehen vom 27. Oktober 1992 präzisiert, dass dies nicht den Bereich der Fortbildung und der beruflichen Weiterbildung betrifft.

<sup>134</sup> ARSADG, Artikel 12.

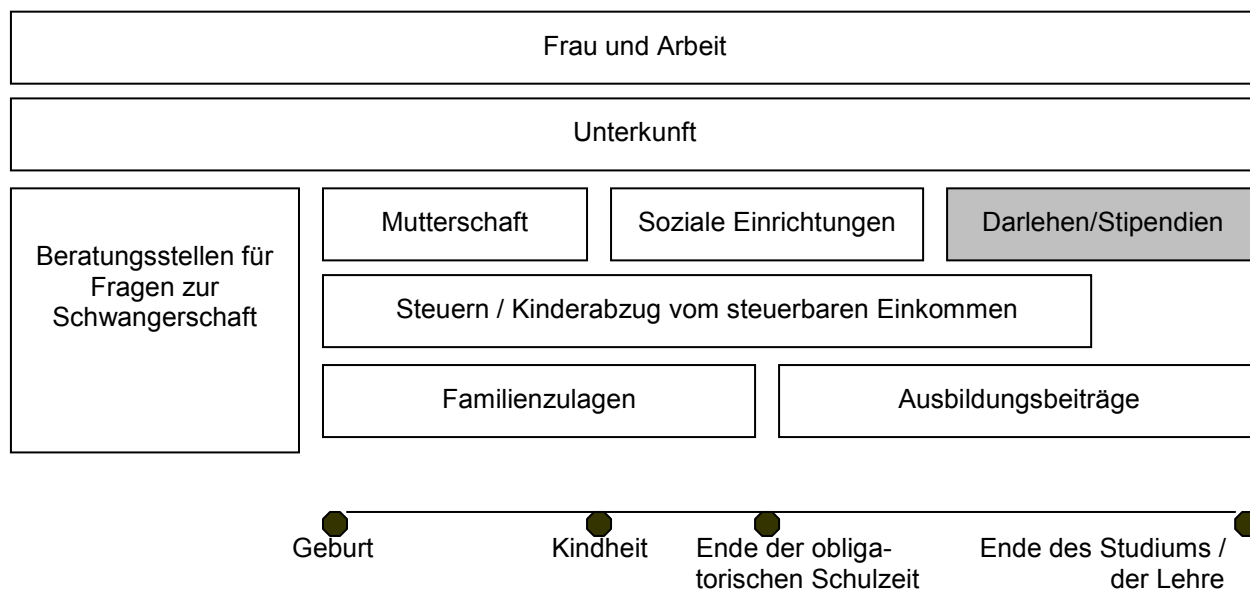
<sup>135</sup> ARSADG, Artikel 3 sowie Ausführungsreglement zum ARSADG, Artikel 6.

<sup>136</sup> Ausführungsreglement zum ARSADG, Art. 12, 24 und 30.

<sup>137</sup> id., Artikel 31.

Global gesehen schreiben sich die Stipendien und Ausbildungsdarlehen in den Lebenslauf einer Familie ein und stellen eine der letzten Etappen im Bereich der effektiven Unterstützung dar, die die öffentlichen Kollektive den Familien bieten können. Die folgende Tabelle beleuchtet (im Rahmen einer Überlegung zur Verflechtung der Massnahmen) die bedeutende Stellung, die die Ausbildungsbeiträge innehaben. Sie sind eine Unterstützungsmassnahme für die Familie und ihre erzieherischen Aufgaben, die junge Menschen zu ihrer künftigen Autonomie hinführt.

Tabelle 28: **ÜBERSICHT ÜBER DIE MASSNAHMEN ANHAND DER KINDESENTWICKLUNG**<sup>138</sup>



Eine vertiefte Analyse würde erlauben, die finanzielle Kohärenz der Stipendien und der anderen Leistungen, die den Familien zur Verfügung stehen, zu ermitteln. In dieser Hinsicht sollten weitere Überlegungen zur Unterschiedlichkeit der Zugangsschwellen zu den verschiedenen Massnahmen der Familienpolitik angestellt werden. Dies konnte hier nicht systematisch durchgeführt werden<sup>139</sup>. Eine erste Analyse zeigt jedoch bedeutende Anwendungsunterschiede auf, die umgehend behandelt werden sollten.

<sup>138</sup> Dafflon B., 2003, Schema 5-3 mit Originaltitel: « *L'enchevêtrement des mesures selon le parcours de vie de l'enfant* », S. 98. (NB: Hervorhebung durch KKUF).

<sup>139</sup> Siehe Kapitel 4.1.11.

«Im Verlauf des Schuljahrs 2000/2001 erlaubten es die Beiträge des Kantons Freiburg, 63% der errechneten Bedürfnisse der Begünstigten zu decken<sup>140</sup>. Die fehlenden 37% wurden als Ergänzung und nach freier Wahl ganz oder teilweise von den Gemeinden übernommen, die Stipendien vergaben»<sup>141</sup> – oder sie wurden den Einzelnen und den Familien überlassen.

Die Unterschiedlichkeit des Engagements der Gemeinden im Bereich der Stipendien ist jedoch bemerkenswert. Gemäss dem Hi-Guide 2001/02, der vom Jugendrat herausgegeben wird<sup>142</sup>, richten gewisse Gemeinden Stipendien bis Fr. 1'500.- (Arconciel) aus oder übernehmen 100% des Fehlbetrags (zum Beispiel Hauterive). Andere wiederum entrichten einen bestimmten Prozentsatz der kantonalen Stipendien (ca. 15,5% des Fehlbetrags der Stadt Freiburg in jenem Jahr) und/oder reservieren für die Stipendien ein globales Budget, das entsprechend der Anzahl Gesuche aufgeteilt wird. Andere Gemeinden erteilen keine Stipendien (48 Gemeinden). Diese Situation führt zu beträchtlichen Ungerechtigkeiten<sup>143</sup>.



**Deshalb verlangt die KKUF, dass sich der Kanton in dieser Hinsicht für eine rechtliche Gleichbehandlung einsetzt. Sie schlägt eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Stipendien und Ausbildungsdarlehen vor, um die Gemeinden dazu zu verpflichten, sich mit obligatorischen Minimalzahlungen an den Ausbildungsbeiträgen zu beteiligen. Ein erster Vorschlag geht in die Richtung, dass die Gemeinden mindestens 80% des Fehlbetrags im anerkannten Budget der Begünstigten garantieren.**

<sup>140</sup> Zur Aktualisierung: 2003 waren 8,6 Millionen Franken im Kantonsbudget vorgesehen (im Jahr 2002 wurden 3600 Gesuche eingereicht).

<sup>141</sup> Coussa J.P.: *Bourses d'étude à Fribourg*, Übersicht für die KKUF, 2002.

<sup>142</sup> Zitiert in Kapitel 4.4.a.

<sup>143</sup> Coussa J.P. : idem.



Tabelle 29: **AKTUELLE SITUATION UND VORGESCHLAGENE MASSNAHMEN  
IN SACHEN STIPENDIEN UND AUSBILDUNGSKOSTEN<sup>144</sup>**

AKTUELLE SITUATION	NEUSCHAFFUNG VON MASSNAHMEN	ANPASSUNG VON MASSNAHMEN
<p><b>Stipendien und Darlehen</b></p> <p>Gesetz vom 28.11.1990 (ARSADG)</p> <p><b>Kantonales System</b> (untersteht der EKSD)</p> <p>Stipendien: subsidiär, freie Wahl der Ausbildung (auch ausserhalb des Kantons und Privatschulen)</p> <p>Berechnet aufgrund der effektiven Kosten im Kanton Freiburg</p> <p>Alterslimite: 40 Jahre (danach Darlehen möglich)</p> <p>Zeitlimite (Ausbildungsdauer + evtl. maximal 2 Semester)</p> <p>Der zugeteilte Betrag berücksichtigt die Ausbildungskosten minus die finanziellen Möglichkeiten der Eltern / Bewerber/innen.</p> <p><b>Die Gemeinden</b> können den von den kantonalen Beiträgen nicht gedeckten Fehlbetrag ausgleichen (2002: 32%).</p> <p><b>Der Bund</b> erstattet (2002) 48% der bewilligten Gelder zurück.</p> <p>Das System der Darlehen: maximal 30'000.-, die nach Beendigung des Studiums zurückzuzahlen sind.</p>	<p>Die Autonomie der Gemeinden im Bereich der Stipendien schafft Ungerechtigkeiten.</p> <p>Der Kanton muss sich für eine rechtliche Gleichbehandlung in Sachen Stipendien einsetzen.</p>	<p>Änderung des Gesetzes vom 28. November 1990 und des Ausführungsreglements zu den Stipendien und Ausbildungsdarlehen vom 27. Oktober 1992.</p> <p>Übertragung der Verantwortung auf die Gemeinden. Festsetzung eines kommunalen Beitragsminimums zu den vom Kanton erteilten Stipendien (80% des Fehlbetrags).</p>

<sup>144</sup> Coussa J.P. : idem.

### 4.3. VEREINBARKEIT VON BERUF UND FAMILIE<sup>145</sup>

#### Einführung

Mindestens zwei Aspekte prägen die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Einerseits benötigen die Eltern während ihrer Arbeitszeit eine Kinderbetreuung, andererseits sind sie auf eine Arbeitswelt angewiesen, die ihren elterlichen Verpflichtungen Rechnung trägt. Die Erkenntnisse der KKUF und die sich daraus ergebenden Vorschläge befassen sich daher mit der Problematik der familienergänzenden Betreuung und der Arbeitsbedingungen der Eltern.

Die Diskussion in Zusammenhang mit der familienergänzenden Betreuung hat im Jahr 2002 mit der Verabschiedung und der Lancierung des Impulsprogramms des Bundes für die Schaffung von neuen Plätzen für die familienergänzende Kinderbetreuung (parlamentarische Initiative Fehr) an Bedeutung gewonnen. Die Notwendigkeit solcher Betreuungsplätze wird in weiten Kreisen anerkannt. Abgesehen von den (politischen) Modeströmungen hängt diese Entwicklung auch von den statistischen Gegebenheiten ab. Tatsächlich beträgt die Berufstätigkeit bei Müttern mit Kindern bis 7 Jahren 63% (im Kanton Freiburg sowie in der ganzen Schweiz im Jahr 2000), bei Müttern mit Kindern zwischen 7 und 15 Jahren 74%. Die grosse Mehrheit von ihnen arbeitet Teilzeit<sup>146</sup>. So ist es «normal» geworden, dass beide Eltern einer bezahlten Tätigkeit ausser Haus nachgehen<sup>147</sup>. Ihr Zivilstand (im gemeinsamen Haushalt oder getrennt lebend) hat nur wenig Einfluss auf diese Realität.

In Anbetracht solcher soziokulturellen Veränderungen und infolge der besseren Ausbildung der Frauen und der wachsenden Anforderungen in der Arbeitswelt «erweist sich die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als immer schwieriger. Es müssen sowohl auf politischer wie auch privater Ebene Massnahmen entwickelt werden, die dieser neuen Situation gerecht werden»<sup>148</sup>.

Was die Familien, vorab die Mütter, betrifft, so stellt man fest, dass sie ihren Teil seit langem leisten. Sie bewältigen die zahlreichen Anforderungen und müssen andauernd ihr organisatorisches Talent beweisen, oft zum Preis unumgänglichen Stresses. Die öffentliche Hand und die Unternehmen werden noch einen wesentlichen Beitrag zu dieser Debatte leisten müssen, insbesondere im Hinblick auf die Einführung wirksamer Bestimmungen auf diesem Gebiet.

<sup>145</sup> Kuhn Hammer Regula, KKUF, 2003.

<sup>146</sup> Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen, Institut für Familienforschung und -beratung der Universität Freiburg, Pro Familia Freiburg: *Schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Freiburg*, 2002, S. 3.

<sup>147</sup> « *L'enquête sur les besoins d'accueil de la petite enfance à Fribourg* » zeigt, dass in der Stadt Freiburg in 77,3% der Familien mit einem oder mehreren Kindern von 0 bis 6 Jahren (und die den Fragebogen beantwortet haben) beide Elternteile (oder der allein erziehende Elternteil) einer Berufstätigkeit nachgehen. (Freiburger Krippenvereinigung: Synthèse des résultats, Freiburg, September 2003.)

<sup>148</sup> Dafflon B., 2003, p. 196.

Auf Anhieb scheinen die konkreten Vorschläge zur Veränderung der Arbeitswelt unter dem Blickwinkel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der öffentlichen Verwaltung einfacher umsetzbar zu sein. Insbesondere in Freiburg eröffnet das revidierte Personalgesetz<sup>149</sup> neue Perspektiven. Der Nutzen einer familienfreundlichen Personalpolitik liegt für den Arbeitgeber Staat in der Attraktivität dieser Stellen, die sich in der Rekrutierung und in der Treue der Arbeitnehmenden niederschlägt. Dieser Ansatz kann zudem als Anreiz wirken, indem die Personalpolitik des Staates anderen Arbeitgebern als «Referenz» dient. Ausserhalb des öffentlichen Sektors können auch die Unternehmen – in ihrer Personalverwaltung – von solchen familienfreundlichen Optionen profitieren. Sie erlauben ihnen, ihre Angestellten an sich zu binden und bieten auch die Möglichkeit, ihre diesbezügliche Philosophie öffentlich kundzutun und bei den Konsumentinnen und Konsumenten ein gutes «Image» des Unternehmens oder ihrer Marke zu hinterlassen. Das kann sich positiv auf den Verkauf von Produkten oder Dienstleistungen des innovativen Unternehmens auswirken.

Die empfohlenen Massnahmen betreffend die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind zahlreich und vielfältig. Die folgenden Feststellungen beziehen sich auf die bestehenden Massnahmen (auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene) sowie auf die erwünschten Verbesserungen. Sie erscheinen in Form von Tabellen im Lauf dieses Kapitels. Angesichts der Fülle der Bedürfnisse und der möglichen Antworten ist die KKUF nur auf fünf Massnahmen eingegangen, die sie als vorrangig erachtet:

- Einführung eines Mutterschaftsurlaubs<sup>150</sup> (*Kapitel 4.1.2.*)
- Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub (*4.3.1.*)
- Familienergänzende Betreuungsstrukturen für Kinder im Vorschulalter (*4.3.2*) und im Schulalter (*4.3.3*)
- Harmonisierung der Stundenpläne (*4.3.4*) und weitere Vorschläge für das Schulalter (*4.3.5*)
- Neue Arbeitszeitmodelle bei staatlicher (*4.3.6.*) und privatwirtschaftlicher Anstellung (*4.3.7*)

Die von der KKUF vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Kanton Freiburg beruhen auf den verschiedenen Bestimmungen zu diesem Thema.

---

<sup>149</sup> StPG, Art. 58, Abs. 3.

<sup>150</sup> Diese vorrangige Frage im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wurde im Kapitel 4.1.2, im Abschnitt über die Sozialversicherung, behandelt.

#### 4.3.1. Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub

Die aktuelle Situation betreffend den Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub ist im Obligationenrecht und im Arbeitsgesetz geregelt. Wie bereits erwähnt, ist der Mutterschaftsschutz sehr vom Zufall abhängig und klar ungenügend. In der Schweiz gibt es keinen eigentlichen bezahlten Mutterschaftsurlaub: Als Minimum schreibt das Gesetz den Müttern einen Arbeitsunterbruch von 8 Wochen vor, ohne ihnen den Lohn während dieser ganzen Zeitspanne zu garantieren. Die Arbeitsverträge (dank der mit den Sozialpartnern ausgehandelten Gesamtarbeitsverträge) können jedoch vorteilhaftere Rechte einräumen (*siehe Tabellen 6, 7 und 8*).

Stillende Mütter dürfen nur beschäftigt werden, wenn sie damit einverstanden sind. In jedem Fall muss der Arbeitgeber ihnen im ersten Lebensjahr des Kindes die für das Stillen notwendige Zeit einräumen.

Das Arbeitsgesetz sieht ferner für Arbeitnehmende mit familiären Verpflichtungen ein Recht auf (maximal und pro Fall) 3 freie Tage vor, wenn ein krankes Kind gepflegt werden muss. Dies sind die einzigen Bestimmungen, die eine gemeinsame Basis der Möglichkeiten bilden, die *im Prinzip* allen Eltern im Rahmen ihrer Berufstätigkeit zustehen, damit sie ihren elterlichen Verpflichtungen nachkommen können.

Innerhalb der öffentlichen Verwaltung Freiburgs existieren verschiedene Strukturen, die eine nähere Betrachtung verdienen. Seit In-Kraft-Treten des neuen Personalgesetzes am 1. Januar 2003 haben alle weiblichen Staatsangestellten Anrecht auf einen Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen und auf einen Adoptionsurlaub von 12 Wochen bei vollem Lohn. Bis zum 31. Dezember 2002 war der Mutterschaftsurlaub den Mitarbeiterinnen mit öffentlich-rechtlichem Status vorbehalten. Eine weitere Verbesserung: Erkrankt die werdende Mutter vor der Geburt, werden diese Absenzen nicht mehr vom Mutterschaftsurlaub abgezogen. Die Mütter haben die Möglichkeit, mit dem Einverständnis ihrer Direktion, den Mutterschafts- oder Adoptionsurlaub mit einem unbezahlten Urlaub zu verlängern.

Was die Väter betrifft, so haben sie Anrecht auf zwei Tage Urlaub bei der Geburt ihres Kindes oder ihrer Kinder (altes Gesetz: 1 Tag). Bei einer Adoption wird dem Vater – bei Bedarf – ein Urlaub von 4 Wochen gewährt, um ihm Zeit für die erforderlichen administrativen Vorkehrungen zu geben.

Bei Krankheit eines Kindes (oder einer mit der/dem Angestellten im gemeinsamen Haushalt lebenden Person), die die Anwesenheit einer Betreuungsperson erfordert, haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staats Freiburg Anrecht auf einen bezahlten Urlaub von bis zu 5 Tagen<sup>151</sup> (altes Gesetz: 3 Tage). Für dieses Gesuch ist ein ärztliches Zeugnis nötig.

---

<sup>151</sup> StPG Art. 67, Buchst. h.

Des Weiteren sei erwähnt, dass das Freiburgische Rote Kreuz seit 2003 gegen ein Entgelt einen Betreuungsdienst für Kinder zu Hause anbietet. «Rotkäppchen» stellt innerhalb von vier Stunden nach Anfrage geschultes Personal für einen punktuellen Betreuungsdienst zur Verfügung. Dieser Dienst kann für kranke Kinder (0 bis 12 Jahre) beansprucht werden, wenn deren Eltern abwesend sind. Die Kosten für diesen Dienst betragen je nach Einkommen zwischen 10 und 25 Franken pro Stunde. Hinzu kommen ein kleiner Pauschalbetrag für den Weg und ein bescheidener Zuschlag bei Anwesenheit mehrerer Kinder<sup>152</sup>.

In benachbarten Städten und Ländern existieren verschiedene familienfreundliche Modelle der Personalpolitik. So kommen in Frankreich seit 2002 alle Väter in den Genuss eines Vaterschaftsurlaubs von 11 aufeinander folgenden Tagen. Dieser Urlaub wird bei Mehrlingsgeburten auf 18 Tage ausgedehnt und muss innerhalb von 4 Monaten nach der Geburt des Kindes eingezogen werden<sup>153</sup>. Ein Beispiel aus der Nähe: Die Stadt Bern gewährt den von ihr angestellten Vätern einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von 3 Wochen innerhalb von 20 Wochen nach der Geburt eines Kindes. Diese Massnahme ist sehr beliebt, und die Väter machen gerne Gebrauch davon. Damit dieses Angebot unter guten Bedingungen erfolgen kann, sieht das Berner Personalamt genügend Stellen vor, um die abwesenden Väter zu ersetzen. Diese Massnahme ist aber nicht in allen Berufssituationen gleich gut umsetzbar<sup>154</sup>.

Seit dem 1. Januar 2003 bietet der Kanton Waadt den Müttern, die soeben geboren haben und ihr Kind stillen – zusätzlich zum 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub – vier Wochen bezahlten Urlaub. Der Kanton Waadt möchte mit dieser Massnahme das Stillen fördern<sup>155</sup>.

Unter Berücksichtigung der Situation in Freiburg schlägt die KKUF in Bezug auf die Elternschaftsurlaube die folgende wichtige Massnahme vor:



**Die Kommission unterstützt eine Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene. Sollte das aktuelle Projekt scheitern, empfiehlt sie die Einführung einer kantonalen Mutterschaftsversicherung (Kapitel 4.1.2).**


<sup>152</sup> Freiburgisches Rotes Kreuz: «Rotkäppchen – Kinderbetreuungsdienst zuhause». 2003 et [www.croix-rouge-fr.ch](http://www.croix-rouge-fr.ch).

<sup>153</sup> « France : congé paternité » dans OFAS : *Question familiale*, Berne, 2002, 1/02.

<sup>154</sup> Kuhn Hammer Regula : Gespräch einer Delegation der KKUF mit Herrn Meile, stellvertretender Dienstchef des Personalamts der Stadt Bern, am 6. Dezember 2002.

<sup>155</sup> Bunand F. : « Un mois de congé supplémentaire pour allaiter grâce à la nouvelle loi » dans *La Liberté* du 22 janvier 2003, p. 20.

In einem zweiten Schritt sind längerfristig weitere Massnahmen im Interesse der Familie wünschenswert:

 **So unterstützt die KKUF die Möglichkeit eines unbezahlten Elternschaftsurlaubs für die Mutter oder für den Vater. Dieser Urlaub könnte sich über 9 Monate nach dem Mutterschaftsurlaub erstrecken und sollte allen Eltern, die ihn wünschen, gewährt werden. Die KKUF plädiert für einen Vaterschaftsurlaub als Massnahme zur Förderung des Engagements der Väter in der Familie. Sie ermutigt den Staat Freiburg und die Privatunternehmen, innerhalb von 20 Wochen nach Geburt des Kindes einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von 3 Wochen zu gewähren.**

Eine erste Einschätzung der Kosten und der Bedingungen für die Umsetzung dieser Massnahmen ergibt, dass sowohl der Vaterschafts- wie auch der Elternurlaub dem Arbeitgeber nur geringe Kosten bereiten. Das zeigt auch die Erfahrung in der Stadt Bern. Allerdings ist zu sagen, dass die Stadtverwaltung von Bern im Gegensatz zum Staat Freiburg weder Lehr- noch Pflegepersonal beschäftigt. Für diese Berufskategorien (in erster Linie) müssten Vertretungen vorgesehen werden. Unter diesem Blickwinkel schlägt die KKUF vor, den Elternschaftsurlaub mit einem Berufseinstiegsprogramm für Junge zu koppeln, die soeben ihre Grundausbildung beendet haben.

#### **4.3.2. Familienergänzende Betreuung**

##### **4.3.2.1. Familienergänzende Betreuung von Kleinkindern (Krippen und Tageseltern)**

Das erste Ziel der Kinderbetreuungsstrukturen ist, den Eltern eine Berufstätigkeit zu ermöglichen. Sich auf sein Studium zu konzentrieren oder nach Geburt eines Kindes die Berufstätigkeit wiederaufzunehmen, sind Aktivitäten mit einer ganz klaren gemeinschaftlichen Dimension<sup>156</sup>. Neben dem wichtigen Beitrag, den die Betreuungsstrukturen für Kleinkinder zur Sozialisierung und Prävention leisten – wir gehen hier nicht näher darauf ein – sind auch die ökonomischen Auswirkungen zu berücksichtigen. In der Tat bewirken sie eine Art «Rentabilität der Investitionen»<sup>157</sup>. Die Betreuungsstrukturen sind natürlich für die wirtschaftliche Situation der Familien massgebend, aber auch für jene der Gesellschaft (Arbeitswelt und öffentliche Hand). Diese Aspekte wurden bis heute weitgehend verkannt. Doch verschiedene Studien zeigen, dass Krippen rentabel sind und dass vielmehr deren Fehlen Kosten verursacht<sup>158</sup>.

<sup>156</sup> Dafflon B, 2002, p. 196.

<sup>157</sup> Ibidem.

<sup>158</sup> Conférence latine des déléguées à l'égalité (éd.) / Mackenzie Oth, Lynn: *La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte*. Genève, novembre 2002.

Siehe auch die Studie des Sozialdepartements Zürich (2001): *Kindertagesstätten zahlen sich aus*, auf die sich L. Mackenzie bezieht.

Der Kanton Freiburg führte 1997 ein Gesetz über die **Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter** ein, mit dem Ziel, der Bevölkerung eine genügend grosse Zahl guter Betreuungsplätze anzubieten und die Verteilung der Gemeindesubventionen zu regeln. Freiburg hat als einer der ersten Kantone eine solche gesetzliche Grundlage geschaffen. Heute wird aber auch klar, dass dieses Gesetz Lücken und Ungenauigkeiten aufweist.

Der Staat Freiburg beteiligt sich nicht an der Finanzierung der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder. Folglich gehen die Kosten für die familienergänzende Betreuung zu Lasten der Gemeinden und der Eltern. Das Gesetz sieht lediglich vor, dass *«der von der Wohnsitzgemeinde gewährte Beitrag die Differenz zwischen dem kostendeckenden Preis und dem von den Eltern bezahlten Betrag ganz oder teilweise deckt»*. Das hat dazu geführt, dass jede Gemeinde oder jeder Gemeindeverband eine eigene Politik der Kleinkinderbetreuung entwickelt hat, die meistens eher von unmittelbaren finanziellen Aspekten als von den wirklichen Bedürfnissen der Einwohnerinnen und Einwohner geleitet wird. Ausserdem wurden die Bedürfnisse der Familien nicht evaluiert. Sie werden in den verschiedenen Gemeinden auch nicht auf dieselbe Weise befriedigt. Diese Lücken sollten möglichst rasch geschlossen werden, um die bestehenden Unterschiede hinsichtlich Tarife und Betreuungsangebot in den verschiedenen Bezirken auf ein Minimum zu beschränken.

Diese unterschiedliche und unklare Situation hat Auswirkungen auf die im Kanton lebenden Familien. Die Platzierungskosten sind für alle Familien im Kanton Freiburg sehr hoch. So decken die Beiträge der Familien rund 50% des kostendeckenden Preises, in gewissen Bezirken sogar mehr. In anderen Westschweizer Kantonen schwankt die Beteiligung der Eltern zwischen 25% (Genf und Jura), 28% (Waadt) und 32% (Neuenburg)<sup>159</sup>.

Gegenwärtig beschränkt sich die finanzielle Beteiligung des Staates Freiburg auf 50% der Ausbildungs- und Fortbildungskosten für das Personal. Parallel dazu, in Übereinstimmung mit der Eidgenössischen Pflegekinderverordnung (PAV) hat der Kanton die Aufsicht über die familienergänzende Betreuung den Tageselternvereinen übergeben. Dem Jugendamt obliegt in Anwendung der PAV sowohl die Verantwortung für die Bewilligungen für die weiteren Betreuungsstrukturen wie auch die Aufsicht über diese Strukturen.

Die neueste Studie der Konferenz der Gleichstellungsdelegierten<sup>160</sup> aus der lateinischen Schweiz hat gezeigt, dass jeder von der öffentlichen Hand in eine Krippe investierte Franken der öffentlichen Hand 3 Franken einbringt. Bei der an der Studie teilnehmenden Freiburger Krippe waren es sogar 3,3 Franken pro investiertem Franken. Doch nur ein kleiner Anteil dieser zusätzlichen Steuereinnahmen fliesst in die Kasse der Gemeinde, obwohl diese die einzige öffentliche Subventionsquelle für die familienergänzende Betreuung (mitunter bis zu 50% des kostendeckenden Preises) ist. Der ganze Rest geht an den Kanton und den Bund. Dies ist mit ein Grund, weshalb eine Investition des Bundes und der Kantone (zusätzlich zum Gemeindebeitrag) voll gerechtfertigt ist.

---

<sup>159</sup> Idem.

<sup>160</sup> Idem.

## Situation in der Romandie

Bevor wir näher auf die konkreten Vorschläge der KKUF in Bezug auf die familienergänzende Betreuung eingehen (im Kleinkindalter und im Schulalter), ist es ratsam, einen Überblick über die Situation in der Romandie zu gewinnen und sich davon inspirieren zu lassen.

Freiburg war der erste Westschweizer Kanton, der 1995 ein Gesetz zur Subventionierung der Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter einführt und es 1997 in Kraft setzte. Doch inzwischen haben andere Kantone ihre diesbezüglichen gesetzlichen Grundlagen angepasst und ergänzt:

Der Kanton Wallis sieht in seinem neuen Jugendgesetz vom 11. Mai 2000 vor, dass die Gemeinden oder Gemeindeverbände familienergänzende Betreuungsplätze für die Zeit ab der Geburt der Kinder bis zum Ende der Primarschule bereitstellen müssen (Art. 32 Abs.1). Er übernimmt 30% der Löhne des Betreuungspersonals (Krippen, Betreuung in Familien und schulergänzende Angebote) und 30% der Kosten für das Lehrmaterial (Art. 33)<sup>161</sup>.

Der Kanton Neuenburg trägt mindestens 20% der Lohnkosten des ausgebildeten Personals sowie 100% der Personalausbildungskosten und 50% der Weiterbildungskosten; für die Einrichtung von Betreuungsstrukturen und für die übrigen Kosten tragen aber die Gemeinden<sup>162</sup> die Verantwortung.

Im Jura übernimmt der Kanton gemäss neuem Sozialgesetz aus dem Jahr 2000 60% des Betriebsdefizits der Betreuungsstrukturen für Kleinkinder. 40% gehen zu Lasten der Gemeinden. In den Kantonen Waadt und Genf sind Gesetze über die finanzielle Beteiligung der Kantone in Vorbereitung<sup>163</sup>.

In Tabelle 30 finden sich der im Kanton Freiburg geltende gesetzliche Rahmen für die Kleinkinderbetreuung sowie die Kommissionsvorschläge. Tabelle 31 enthält eine Kostenschätzung in der Annahme, dass Dritte sich an den Betriebskosten der Betreuungsstrukturen mit erweiterten Öffnungszeiten (Krippen und Tageseltern) beteiligen. Zwei Szenarien sind aufgeführt: Eines betrifft die Anzahl bestehender Plätze, während das andere auf einer Erhöhung von 20% der Betreuungskapazitäten beruht.

---

<sup>161</sup> Valais : Loi sur jeunesse, du 11 mai 2000.

<sup>162</sup> Loi sur les structures d'accueil de la petite enfance du canton de Neuchâtel, du 20 décembre 2000.

<sup>163</sup> WICHT Annette, KKUF, 2003.



Tabelle 30: **AKTUELLE SITUATION UND VORSCHLÄGE FÜR MASSNAHMEN  
IN SACHEN FAMILIENERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG**

AKTUELLE SITUATION	ANPASSUNG VON MASSNAHMEN	NEUSCHAFFUNG VON MASSNAHMEN
<p><b>Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter (1997)</b></p> <p>Die Gemeinden stellen eine genügende Zahl von Betreuungsplätzen sicher</p> <p>Die Gemeinden bezahlen die Differenz zwischen dem von den Eltern bezahlten Betrag und dem kostendeckenden Preis «ganz oder teilweise»</p> <p>Der Staat Freiburg gewährleistet und kontrolliert die Qualität der Betreuungsstrukturen und leistet einen Beitrag an die Kosten der Personalfortbildung</p>	<p>Änderung des Gesetzes und des Ausführungsreglements:</p> <p>Aufteilung der Betriebskosten zwischen Gemeinden, Kanton und Eltern (unter Abzug allfälliger weiterer Beteiligungen, z.B. Arbeitgeber)</p> <p>Finanzielle Beteiligung des Staates Freiburg (gemäss Finanzierungsmodell für APH<sup>164</sup>)</p> <p>Vereinheitlichung des kostendeckenden Preises (heute zwischen 90 und 100 Franken)</p> <p>Die Löhne für das Personal sowie die Elterntarife (nach Nettoeinkommen abgestuft) werden – für dieselbe Betreuungsstruktur – im ganzen Kanton dieselben sein</p> <p>Eltern können die Betreuungseinrichtung frei wählen</p> <p>Der Kanton fördert die Schaffung zusätzlicher Betreuungsstrukturen</p>	<p>Gesetzesänderung: Finanzierung gemäss Finanzierungsmodell für APH</p> <p>Die Gemeinden (allein oder im Verband) übernehmen die Investitionskosten</p> <p>Der Staat Freiburg und die Gemeinden teilen sich das Betriebsdefizit</p> <p>Die Eltern übernehmen durchschnittlich 33% der Betriebskosten (heute durchschnittlich 50%).</p>

<sup>164</sup> Alters- und Pflegeheime

Tabelle 31: **SCHÄTZUNG DER KOSTEN FÜR DEN STAAT FREIBURG BEI EINER BETEILIGUNG ZU 1/3 AN DEN BETRIEBSKOSTEN DER BETREUUNGSSTRUKTUREN MIT ERWEITERTEN ÖFFNUNGSZEITEN<sup>165</sup>**

<b>ART DER STRUKTUR</b>	<b>BETEILIGUNG DES STAATES AN DEN BETRIEBSKOSTEN ZU 1/3</b>	<b>BETEILIGUNG DES STAATES AN DEN BETRIEBSKOSTEN ZU 1/3 MIT ERHÖHUNG DER ZAHL DER BETREUUNGSPLÄTZE UM 20 %</b>
<p><b>Krippen</b></p> <p>Heute: 550 Plätze/220 Tage/Jahr</p> <p>Kosten gemäss eidg. Impulsprogramm: 100 Franken / 1 Platz / Tag</p>	<p><b>4,03 Millionen</b></p>	<p><b>4,80 Millionen</b></p>
<p><b>Tageseltern</b></p> <p>Heute: 140 Plätze/220 Tage/Jahr</p> <p>Durchschnittlicher kostendeckender Preis in Freiburg: 6.50 Franken/1 Platz /Stunde oder 78 Franken/Tag</p>	<p><b>0,8 Millionen</b></p>	<p><b>0,96 Millionen</b></p>

#### **4.3.2.2. Schulergänzende Betreuung**

«Die schulergänzende Kinderbetreuung ist ein zusätzliches Angebot zur öffentlichen Schule, das Kindern in den Randzeiten des Schulunterrichts offen steht und damit gewährleistet, dass Kinder während der Arbeitszeit ihrer Eltern durchgehend betreut werden. Konkret besteht das Angebot morgens vor der Schule, während der Mittagszeit sowie am späteren Nachmittag, an freien Nachmittagen und in den Ferien. Die ausserschulische Betreuung ist eine Ergänzung zur Kinderbetreuung in der Familie und zum Unterricht in der Schule: Die Kinder erhalten ein Frühstück, ein

<sup>165</sup> A. Wicht, KKUF, 2003

Siehe auch: Freiburgische Krippenvereinigung: *L'enquête sur les besoins d'accueil de la petite enfance à Fribourg*. Synthèse des résultats, Freiburg, September 2003.

Mittagessen und Zvieri, werden bei den Aufgaben angeleitet und dürfen spielen, basteln oder Freizeitaktivitäten verfolgen.»<sup>166</sup>

Das Bedürfnis nach genügend und qualitativ hoch stehenden Betreuungsstrukturen für Kinder erklärt sich in Anbetracht der organisatorischen Herausforderungen, denen sich Familien gegenübersehen: «Mit dem Schuleintritt sind die Kinder längst noch nicht selbständig, die Ganztagesbetreuung durch die Krippen fällt weg, und Familien geraten erst recht in die Hektik konkurrierender Stundenpläne und Arbeitszeiten. Als logische Fortsetzung von familienergänzenden Strukturen im Kleinkindalter sind seit einiger Zeit Forderungen nach schulergänzender Kinderbetreuung laut geworden.»<sup>167</sup>

Viele dieser Strukturen entstanden in den 90er-Jahren auf Initiative der Elternvereine und anderer Verbände. Gewisse Projekte basierten auf den Synergien mit den Beschäftigungsprogrammen für Arbeitslose<sup>168</sup>. Gegen Ende des Jahrzehnts und aufgrund des Rückgangs der Arbeitslosigkeit (sowie der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes) übernahmen gewisse Gemeinden diese Strukturen auf ihre Rechnung. Die Stadt Freiburg spielte in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle, indem sie in allen Quartieren professionelle Betreuungsstrukturen schuf. Sie entschied sich für feste Stellen und eine Ad-hoc-Kurzausbildung für das Personal, das bis dahin im Rahmen temporärer Beschäftigungsprogramme angestellt war.

Doch heute sind die schulergänzenden Betreuungsstrukturen – mit einigen interessanten Ausnahmen – in vielen Freiburger Gemeinden sehr unterschiedlich und unbefriedigend. Es besteht eine beträchtliche Nachfrage nach ausserschulischer Betreuung. So wurden 2001 6000 Familien im ganzen Kanton Freiburg zu ihren Bedürfnissen in Bezug auf eine ausserschulische Betreuung befragt.

Die Ergebnisse dieser Umfrage zeigen, dass «im Kanton Freiburg ein reelles Bedürfnis nach schulergänzender Kinderbetreuung besteht: 43% der Freiburger Eltern mit Kindern im Primarschulalter wünschen sich eine solche<sup>169</sup>. Zwischen 24% und 45% der Eltern – je nach Wohnort – äusserten ihr Interesse an einem Mittagstisch»<sup>170</sup>. Die meisten Familien wünschen sich nur 1 bis 3 mal pro Woche einen Betreuungsplatz für ihre Kinder<sup>171</sup>. Dennoch: «Tatsache ist, dass die Möglichkeiten schulergänzender Kinderbetreuung im Kanton höchst unterschiedlich sind: In der Stadt Freiburg beispielsweise wird die ausserschulische Kinderbetreuung von der öffentlichen Hand organisiert und subventioniert. In einigen Gemeinden bestehen Initiativen von privater Seite, wo mit viel Freiwilligenarbeit Mittagstische und teilweise ebenfalls eine Betreuung nach der Schule angeboten werden. In den

<sup>166</sup> Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen, Institut für Familienforschung und -beratung der Universität Freiburg, Pro Familia Freiburg: *Schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Freiburg*, 2002, S. 6.

<sup>167</sup> Idem, S. 3.

<sup>168</sup> Die Personalkosten wurden damals grösstenteils von der Arbeitslosenkasse übernommen.

<sup>169</sup> Betrifft alle Herkunftsorte (Städte, Agglomeration, ländliche Gebiete). Sämtliche Bezirke zeigen Interesse an einer ausserschulischen Betreuung. Sogar in Regionen, in denen die Nachfrage schwächer ist, betrifft sie noch jede dritte oder vierte Familie.

Idem, p. 47.

<sup>170</sup> Ibidem.

<sup>171</sup> Idem, p. 17.

meisten Gemeinden müssen sich Eltern untereinander organisieren oder ihre Kinder in den Mittagsstunden und nach der Schule sich selber überlassen. Angesichts der Bedürfnisse von Familien ist das Angebot an ausserschulischer Kinderbetreuung noch in vielen Gemeinden nicht ausreichend.»

(...) Beispiele «zeigen, dass ein flächendeckendes Angebot von professioneller Kinderbetreuung während der Randzeiten in allen Schulhäusern realisierbar ist. Daneben gibt es in kleineren Gemeinden sinnvolle Angebote, die Krippe und schulergänzende Kinderbetreuung unter einem Dach vereinen.»<sup>172</sup> Weitere Synergien sind in Erwägung zu ziehen, insbesondere mit den in Kapitel 4.4.3 erwähnten Jugendzentren.

Man darf aber nicht vergessen «dass professionell geleistete Betreuungsarbeit ihren Preis hat. Eltern sind zwar bereit, je nach Einkommen einen Beitrag an die Kinderbetreuung zu leisten. Schulergänzende Betreuung aber selbsttragend anzubieten, d.h. auf einen Solidaritätsbeitrag der höheren Einkommen zu Gunsten der niedrigen Einkommen zu zählen, ist unrealistisch. Der kostendeckende Betrag für eine Betreuung während 12 Stunden beläuft sich in der Stadt Freiburg auf Fr. 150.- einschliesslich der Mahlzeiten. Für gewisse Familien sind bereits die Mindestansätze (Fr. 9.- für Verpflegung und Betreuung über die Mittagsstunden), die in der Stadt Freiburg erhoben werden, zu viel.

Um die Kosten tief zu halten, wird bei der Lancierung von Projekten daher oft auf Freiwilligenarbeit gezählt: nur so konnten bisher in verschiedenen Gemeinden Angebote gemacht werden, Kinder zu einem relativ niedrigen Einheitspreis mittags zu betreuen und zu verpflegen. Diese privaten Projekte sehen sich jedoch mit dem generellen Problem der Freiwilligenarbeit konfrontiert: sie kann nicht eingefordert werden. Der organisatorische Aufwand ist erheblich, und Fluktuationen führen zu Instabilität, was letztlich die Initiativen gefährdet. Um Bestand zu erhalten, braucht ein Dienstleistungsangebot von grösserer Tragweite eine gesetzliche Basis, finanzielle Sicherheiten und fest angestelltes, qualifiziertes Personal.»<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Idem, S. 47.

<sup>173</sup> Idem, S. 47

Tabelle 32: **AKTUELLE SITUATION UND VORSCHLÄGE FÜR MASSNAHMEN IN SACHEN SCHULERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG**

AKTUELLE SITUATION	ANPASSUNG VON MASSNAHMEN	NEUSCHAFFUNG VON MASSNAHMEN
<p>Modell der Stadt Freiburg: ausserschulische Kinderbetreuung in allen Quartieren</p> <p>Angebot der Gemeinde Villars-sur-Glâne</p> <p>Mehrere Privatinitiativen</p>	<p><b>Ausweitung des Gesetzes über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter auf die schulergänzenden Betreuungsstrukturen</b></p> <p>Der Staat Freiburg, die Gemeinden und die Eltern teilen die Kosten unter sich auf</p> <p>Der Kanton fördert die Schaffung neuer Strukturen im Einklang mit dem Eidgenössischen Impulsprogramm für die Schaffung von neuen Plätzen für die familienergänzende Kinderbetreuung</p>	<p>Das Gesetz verpflichtet die Gemeinden und Schulen, die Bedürfnisse der Eltern in allen Schulkreisen abzuklären.</p> <p>Schulergänzende Betreuungsplätze werden überall geschaffen, wo das Bedürfnis danach besteht.</p> <p>Das Angebot umfasst die Betreuung vor und nach der Schule, über die Mittagszeit, an schulfreien Nachmittagen und während eines Teils der Schulferien</p>

#### 4.3.2.3. **Vorschläge für die familienergänzende Kinderbetreuung**

Die folgenden Überlegungen berücksichtigen die durch das heutige Freiburger Gesetz verursachten Unterschiede und neuesten Entwicklungen der Westschweizer Gesetzgebungen in Sachen Kinderbetreuung. Sie umfassen auch die den Staat Freiburg betreffenden Schlussfolgerungen bezüglich der Steuerrentabilität der Krippen.



**Die KKUF schlägt vor, das Freiburger Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter folgendermassen zu ändern:**

- **Das Gesetz gilt sowohl für die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter wie auch für die ausserschulischen Betreuungsstrukturen.**
- **Das Kostendefizit der Kinderbetreuung wird zu gleichen Teilen von den Gemeinden und dem Kanton (wie bei Alters- und Pflegeheimen) getragen. Die Betriebskosten werden unter den Eltern, den Gemeinden und dem Staat**

**Freiburg aufgeteilt, unter Abzug allfälliger weiterer Beiträge (z.B. Arbeitgeber). Der Elternanteil beträgt höchstens ein Drittel dieser Kosten.**

- **Die Tarife für die Eltern werden nach dem Nettoeinkommen abgestuft; sie werden vom Kanton für jede Art von Betreuungsstruktur festgelegt; der Gesamtanteil der Eltern beträgt höchstens ein Drittel der Betriebskosten.**
- **Der Kanton veröffentlicht Qualitätsnormen und Lohnansätze in Übereinstimmung mit der Ausbildung des Personals.**

### **Kosten und Grundlagen für die Einrichtung von Betreuungsplätzen**

Es folgen einige Angaben, die eine erste Schätzung der Kosten einer kantonalen Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung erlauben:

Heute beträgt die Zahl der offiziellen Betreuungsplätze – mit erweiterten Öffnungszeiten – rund 700 (ca. 550 in Krippen und etwa 140 bei Tageseltern). Bei einer Zahl von schätzungsweise 18'000 Kindern zwischen 0 und 6 Jahren entspricht dies rund 4 Plätzen für 100 Kinder. In Anbetracht der Ergebnisse der Volkszählung 2000 erweisen sich diese Zahlen sogar als zu optimistisch<sup>174</sup>.

Was die Subventionierungskosten bei einer flächendeckenden Einführung (entsprechend der Nachfrage) der ausserschulischen Betreuung in allen Schulkreisen des Kantons betrifft, so wäre es vermessen, irgendeine Zahl zu nennen, da keine umfassenden Statistiken existieren. Heute sind weder die Zahl noch die Betriebskosten für die bestehenden Plätze bekannt. Diese Lücken müssen geschlossen werden.

#### **4.3.3. Weitere Empfehlungen für das Schulalter**

Viele Familien sind sich einig, dass es nach dem Schuleintritt der Kinder äusserst schwierig wird, Beruf und Familie zu vereinbaren. Eines der grössten Hindernisse sind die unterschiedlichen Stundenpläne je nach Schulstufe. Bei Geschwistern erweist sich der Unterschied zwischen dem Vorschulalter und der Primarschule als besonders mühsam, weil die Kinder in diesem Alter wenig selbständig sind<sup>175</sup>.

Die lokalen Schulbehörden legen den wöchentlichen Stundenplan nach ihren eigenen Kriterien fest (die nicht zwingend den Kriterien der Familien entsprechen) und unterbreiten ihn der Schulinspektorin bzw. dem Schulinspektor. Das Schulgesetz sieht je nach Schulstufe verschiedene Unterrichtszeiten vor (20 bis 22 Lektionen im Kindergarten, 25 Lektionen in der 1. und 2. Primarklasse, 28 Lektionen von der 3. zur 6. PK). In den Orientierungsschulen sind es 33 bis 35 Lektionen<sup>176</sup>.

<sup>174</sup> Die Volkszählung 2000 ergab eine Zahl von 21'385 Kindern zwischen 0 und 6 Jahren, die im Kanton Freiburg leben (Amt für Statistik des Kantons Freiburg, Oktober 2003).

<sup>175</sup> Hinzu kommt die Länge und die Gefährlichkeit des Schulwegs.

<sup>176</sup> Ausführungsreglement vom 16. Dez. 1986 zum Schulgesetz, Art. 27 bis 29.

Verschiedene Massnahmen müssen ergriffen werden, sowohl von der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport wie auch von den Lokalbehörden der verschiedenen Schulkreise, damit die Stundenpläne vereinheitlicht und den Familien, die gewissen Zufälligkeiten der Schule ausgeliefert sind, bessere Bedingungen geboten werden können. Insbesondere wäre es sinnvoll, bei Abwesenheit der Lehrperson kurzfristig Notlösungen anzubieten. Nur wenige Familien können spontane Sofortmassnahmen zur Betreuung ihrer Kinder ergreifen, wenn die Präsenz der Lehrperson in der Klasse nicht gewährleistet ist. Im Gegensatz zur heutigen Tendenz, kurzfristige Vertretungen so weit wie möglich zu begrenzen, sollten «fliegende» Vertretungen (Lehrpersonen oder Betreuungspersonen, je nach Entscheid der EKSD) in den Schulkreisen zur Verfügung stehen, um diese Notsituationen aufzufangen.

Tabelle 33: **AKTUELLE SITUATION UND VORSCHLÄGE FÜR MASSNAHMEN  
ZUR VEREINHEITLICHUNG DER STUNDENPLÄNE UND  
FÜR EINE STELLVERTRETUNG DER LEHRKRÄFTE**

AKTUELLE SITUATION	ANPASSUNG VON MASSNAHMEN	NEUSCHAFFUNG VON MASSNAHMEN
<p><b>Schul-Stundenpläne</b></p>	<p>Vereinheitlichung der Schul-Stundenpläne der verschiedenen Klassen einschliesslich des Kindergartens</p> <p>Beschränkung des alternierenden Schulunterrichts auf die Nachmittage (ohne Zerstückelung der Vormittage)</p> <p>Denselben alternierenden Schulunterricht für Geschwister vorsehen</p>	
<p><b>Abwesenheit der Lehrperson aus Krankheits- (oder anderen) Gründen</b></p>		<p>Wenn die Vertretung nicht sofort erfolgen kann, müssen die Eltern von der Schule unverzüglich über den Schulausfall informiert werden. Für Kinder mit berufstätigen Eltern garantiert die EKSD einen Bereitschaftsdienst, der die Betreuung durch ein Mitglied der «fliegenden» Vertretung organisiert (in allen Schulkreisen verfügbar)</p>

So sollten alle Kinder der Vorschul- und Primarschulstufen denselben Tagesstundenplan haben. Um dem Rhythmus des Kindes und der Anzahl Lektionen Rechnung zu tragen, sollten für Kinder der verschiedenen Stufen – neben den Samstagen – folgende Anzahl schulfreier Tage vorgesehen sein: Im Kindergarten: 1,5 Tage pro Woche (d.h. am Mittwochnachmittag und an einem weiteren Tag oder an zwei Halbtagen); 1. und 2. PK: einen Tag pro Woche (am Mittwochnachmittag und einem weiteren alternierenden Halbtage); 3. bis zur 6. PK: an einem Halbtage pro Woche (nur am Mittwochnachmittag).



Die KKUF ist der Ansicht, dass die Halbtage für den alternierenden Unterricht überall auf die Nachmittage beschränkt werden sollten (vor allem um die Vormittage nicht mehr zu zerstückeln). Diese Bestimmung würde es den Familien ermöglichen, ihren Alltag effizienter zu organisieren (insbesondere die mit den Kindern geplanten Aktivitäten).

Ausserdem ist es – *im Prinzip* – einfacher für die Eltern, ihre Arbeitszeit zu konzentrieren und einen ganzen Nachmittag frei zu machen, statt zwischen Arbeit und alternierenden Freistunden während eines Vormittags zu «jonglieren». Dieses Bedürfnis ist umso wichtiger, als dass solche Stundenpläne von einem Schuljahr zum anderen variieren.



**Im Hinblick auf die Vereinfachung der Organisation innerhalb der Familien schlägt die KKUF vor, die Schul-Stundenpläne zu vereinheitlichen, insbesondere jene der Kindergärten und der Primarschule. Sie empfiehlt zudem eine Konzentration der alternierenden schulfreien Zeiten auf einen Halbtage (kompakt) – den Nachmittag – statt die schulfreien Zeiten nach Gutdünken der Schule in kleine Einheiten zu verzetteln, was den Familienalltag erheblich erschwert.**

Diese Massnahmen hätten zudem die folgenden Vorteile:

- Die Kindergartenschülerinnen und -schüler müssten den Schulweg nicht mehr allein zurücklegen (Sicherheit).
- Die Kosten für die Schulbusse könnten vermutlich leicht reduziert werden.
- Der Kindergarten wäre besser in den obligatorischen Schulbetrieb integriert.
- Der Austausch zwischen den verschiedenen Schulstufen (Schulhausprojekte) wäre einfacher.
- Die Organisation von Kultur- und Sportanlässen würde vereinfacht.

Für eine Evaluation der Kosten und Umsetzungsbedingungen dieser Massnahmen muss die Tatsache berücksichtigt werden, dass es sich bei den Massnahmen in erster Linie um politische Optionen (klar zu Gunsten der Familie) und organisatorische Fragen handelt. Sie sollten keine zusätzlichen Kosten verursachen, im Gegenteil: gewisse Kosten (Schultransporte) könnten möglicherweise sinken.


Vertretungen von Lehrpersonen (in Notfällen) fallen nach Ansicht der KKUF «normalerweise» in das Ressort der Schule. Aufgrund praktischer Erfahrungen scheint es aber, dass die strukturellen Schwierigkeiten (Budgeteinschränkungen und Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Vertreterinnen und Vertretern) schliesslich zu einer Beeinträchtigung des Familienalltags führen. Die EKSD wird eingeladen – falls sie keine «herkömmliche» Vertretung der Lehrperson anbieten kann –, unvorhergesehene Vertretungen durch andere Berufskategorien in Erwägung zu ziehen, die kurzfristig in der Lage sind, eine Gruppe von Kindern zu betreuen. Ferner könnten auch Synergien im Rahmen der Koordination von Jugendprojekten (Abschnitt 4.4.4.) und/oder mit der ausserschulischen Betreuung gebildet werden (4.3.2.2.).


#### 4.3.4. Vorschläge für das Orientierungsschulalter

In Anbetracht der Entwicklung einer Familie in Abhängigkeit der verschiedenen Schulstufen der Kinder scheint es, dass die Bedürfnisse der Familien mit älteren Kindern und Jugendlichen oft wenig berücksichtigt werden. In Tabelle 34 sowie in den Kapiteln 4.4.3. und 4.4.4 finden sich einige Überlegungen dazu. Die erwähnten Kapitel befassen sich mit den Themen Information, Prävention und Beratung für Familien und Jugendliche und führen die konkreten Vorschläge der KKUF zu diesem Thema auf.

Tabelle 34: **AKTUELLE SITUATION UND VORSCHLÄGE FÜR MASSNAHMEN FÜR JUGENDLICHE IM ORIENTIERUNGSSCHULALTER**

AKTUELLE SITUATION	ANPASSUNG VON MASSNAHMEN	NEUSCHAFFUNG VON MASSNAHMEN
Ausserschulische Aktivitäten	<p>Die verschiedenen Orientierungsschulen sollten das Angebot an Aktivitäten ausserhalb der Unterrichtszeit ausbauen (Sport, Kultur, Musik, beaufsichtigte Aufgabenhilfe und auch kleine «Jobs» im Rahmen der Schule)</p> <p>Die Mediatorinnen und Mediatoren schlagen – in Zusammenarbeit mit den soziokulturellen Animatorinnen und Animatoren der Region und den Eltern – eine oder mehrere Aktivitäten für «problematische» Jugendliche vor</p>	Freizeit- und Jugendzentren unter Aufsicht von Fachleuten in allen Regionen des Kantons <i>(Kapitel 4.4.3 und 4.4.4)</i>

 **Die verschiedenen Orientierungsschulen (OS) des Kantons müssen die Angebote für Aktivitäten ausserhalb der Unterrichtszeiten ausbauen (Sport, Kultur, Musik, beaufsichtigte Aufgabenhilfe und auch kleine «Jobs» im Rahmen der Schule.)**

 **Die Mediatorinnen und Mediatoren sollten in der Lage sein – in Zusammenarbeit mit den soziokulturellen Animatorinnen und Animatoren der Region und den Eltern – eine oder mehrere Aktivitäten für «problematische» Jugendliche der OS anzubieten.**

#### 4.3.5. Verschiedene Arbeitszeitmodelle

Die Flexibilisierung der Arbeitszeit ist ein weiterer Aspekt, den es im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Alltag zu beachten gilt. Das Ziel ist die Förderung verschiedener Formen der Arbeitszeiteinteilung in Abhängigkeit der Bedürfnisse der Familie und der bestehenden Möglichkeiten der Kinderbetreuung innerhalb und/oder ausserhalb der Familie. Der Begriff der Flexibilisierung der Arbeitszeit meint hier weder Arbeit auf Abruf noch ständige Verfügbarkeit der Arbeitnehmenden für das Unternehmen, sondern die Ausgestaltung von Arbeitszeitmodellen, die Arbeitnehmenden mit Betreuungspflichten entgegenkommen und so letztlich auch im Interesse der Arbeitgebenden sind.

**In der Tat «hat das Arbeitstempo seit den 1980er-Jahren zugenommen, die Arbeitszeiten verändern sich stetig, und die Teamarbeit hat an Bedeutung gewonnen. (...) Ungewohnte Arbeitszeiten wirken sich störend auf das gesellschaftliche Leben, auf die Familie und auf die kulturellen Aktivitäten aus.»<sup>177</sup> Die Mütter, die im Nachtdienst tätig sind, damit sie sich tagsüber ihren Kindern widmen können, haben oft kaum Zeit, sich zu erholen, was sich negativ auf ihre Gesundheit auswirkt. In Anbetracht des wirtschaftlichen Drucks besteht die Gefahr (in gewissen Berufskreisen) einer immer weniger vorhersehbaren Einteilung der Arbeitszeiten, obwohl diese die Schlafenszeiten, Essenszeiten und den ganzen Lebensrhythmus bestimmen.**

**Anpassungen in Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Arbeitszeiten implizieren, dass ein *modus vivendi* gefunden werden muss. Aber gerade in diesem Kontext ist es wichtig, dass die Flexibilisierung der Arbeitszeit mit Blick auf ein möglichst gesundes und harmonisches Familienleben erfolgt. Solche Massnahmen wirken sich auch für die Arbeitgeber positiv aus und können demnach in einem «win-win»-Geist erfolgen<sup>178</sup>.**

**Es sei aber daran erinnert, dass dieser Vorschlag der Arbeitszeiteinteilung nicht dem Gedanken entspringt, sich verstärkt den Bedürfnissen einer Organisation, der Arbeit und der Produktion zu unterwerfen<sup>179</sup>. Mit anderen Worten: Der Vorschlag für eine Organisation der Arbeitszeit sollte weder den Druck auf das Personal verstärken noch die «umfassende Kontrolle über die verfügbare Zeit verringern und dadurch auf psychologischer Ebene eine Form der Enteignung und der Fragilisierung bewirken»<sup>180</sup>. Entledigt man sich aber einer gewissen formalistischen Rigidität, kann man – wenn der Wille dazu besteht – das Familienleben des Personals begünstigen.**

---

<sup>177</sup> Fragnière J.P. et Girod R. : 2002, (2<sup>ème</sup> éd.) p. 151.

<sup>178</sup> Man spricht von «win-win»-Situationen, wenn eine Verhandlung für beide Partner positive Folgen hat; (siehe Eidg. Büro für Gleichstellung, Weiterbildung zum Thema: «*Work-Life Balance : Anforderungen an eine familienfreundliche Personalpolitik*». Vortrag von E. de Graat: «*Das familienfreundliche Unternehmen- ein Model mit Zukunft*», Bern, 14. Dezember 2001.)

<sup>179</sup> Fragnière J.P. et Girod R., idibem.

<sup>180</sup> Ibidem.

**Zur Veranschaulichung folgt ein Überblick über die Situation in der Verwaltung des Kantons Freiburg. Artikel 40 des neuen Staatspersonalgesetzes (StPG) des Staates Freiburg (in Kraft seit dem 1. Januar 2004) bietet den Arbeitnehmenden verschiedene Möglichkeiten der Arbeitszeiteinteilung. Da das Gesetz schrittweise eingeführt wird, erfolgt die Ausarbeitung der möglichen Optionen im Rahmen der konkreten Modelle erst zu einem späteren Zeitpunkt. Daher, und im Hinblick auf die Ausarbeitung bereits erprobter Massnahmen, hat sich die KKUF bei der Stadt Bern erkundigt und deren Optionen für die Arbeitnehmenden als viel versprechend beurteilt. Die KKUF möchte diese Modelle sowohl dem Staat Freiburg wie auch allen familienfreundlichen Unternehmen vorschlagen. Eine Delegation der Kommission traf sich mit dem stellvertretenden Chef des Personalamtes der Stadt Bern. Sie informierte sich über die Erfahrungen, die die Berner Verwaltung mit den seit mehreren Jahren umgesetzten Arbeitszeitmodellen gemacht hat. Letztere hat die Auswirkungen dieser Massnahmen systematisch ausgewertet.**

**Es folgt ein Überblick über das Berner Modell<sup>181</sup>:**

Seit mehreren Jahren ergreift die Stadt Bern Massnahmen zur Erhaltung und Steigerung ihrer Attraktivität als Arbeitgeberin (Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen seit 10 Jahren, Kinderzulagen, die bedeutend höher sind als im übrigen Kanton usw.). Für die Legislaturperiode 2001 – 2004 entschied sich der Gemeinderat für einen Ausbau der Massnahmen für die Chancengleichheit und setzte eine Personalpolitik fest, die Frauen und Personen mit familiären Pflichten begünstigt. Dieser Ansatz wurde unter dem Blickwinkel einer «Nischenpolitik» gewählt, die ihre Attraktivität – als Arbeitgeberin – erhöht, sodass es für sie einfacher ist, motivierte und treue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu finden.

Das Personalamt hat in Zusammenarbeit mit der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Bern das Projekt SCHATZ («*Schaffung von Anreizen zur Teilzeitarbeit*») verwirklicht. Es bezweckt in erster Linie die Schaffung von Teilzeitarbeitsstellen und hat mehrere Modelle zur Verbesserung der Arbeitszeiteinteilung entwickelt und verschiedene Möglichkeiten von Elternurlaub geprüft (Kapitel 4.3.1.).

Es sei darauf hingewiesen, dass diese Massnahmen langsam, eine nach der anderen, eingeführt wurden. Dieses schrittweise Vorgehen war vor allem in männlich dominierten Berufen (z.B. bei der Polizei) nötig, wo Teilzeitarbeit für Männer noch nicht sehr verbreitet ist. Die Polizistinnen hingegen profitieren regelmässig von der Möglichkeit, ihr Pensum zu reduzieren, sobald sie ein Kind bekommen. So können sie im Polizeikorps bleiben und ihre Kompetenzen weiterhin in den Dienst der Gemeinschaft stellen<sup>182</sup>.

---

<sup>181</sup> Kuhn Hammer R., Zusammenfassung des Gesprächs einer Delegation der KKUF mit Herrn Meile, stellvertretender Chef des Personalamts der Stadt Bern, Dezember 2002.

<sup>182</sup> Allerdings müssen Polizistinnen und Polizisten die ersten drei Jahre nach ihrer Ausbildung 100% arbeiten und können ihr Pensum erst dann auf 80% oder 60% reduzieren.

Die Stadt Bern schlägt verschiedene Modelle der Arbeitszeiteinteilung vor, die je nach Bedürfnis gewählt werden können. Eine Umfrage beim Personal hat gezeigt, dass sämtliche Modelle sehr beliebt sind. Die Berner Verwaltung gilt als attraktive Arbeitgeberin und muss den Vergleich mit der Bundesverwaltung nicht scheuen.

Die am häufigsten gewählten Optionen des Berner Modells sind das «Bandbreitenmodell» und die «gleitende Arbeitszeit (GLAZ)»:

Das «Bandbreitenmodell» entspricht einer Vollzeitstelle (40 Wochenstunden). Die Arbeitnehmenden können die wöchentliche Stundenzahl verringern, entsprechend sinkt auch ihr Lohn. Sie können aber auch mehr Stunden arbeiten und im Gegenzug mehr Ferien beziehen. Die meisten Arbeitnehmenden, die dieses Modell wählen (28%), arbeiten 41 Stunden pro Woche und haben 5,5 Tage mehr Ferien. An zweiter Stelle kommen diejenigen Personen, die 42 Stunden pro Woche arbeiten und 11 zusätzliche Ferientage beziehen können (18%). Ein Drittel des Personals wählt das «normale» Arbeitsmodell mit 40 Wochenstunden zu einem Lohn von 100% und 4 Wochen Ferien. Schliesslich gibt es noch 15%, die 42 Stunden pro Woche arbeiten und einen Lohn von 105% des Grundlohns beziehen.

Bei der «gleitenden Arbeitszeit» können die Arbeitnehmenden ihre tägliche Arbeitszeit – je nach Arbeit – auf die Stunden zwischen 6 und 20 Uhr legen, statt fixe Präsenzzeiten beachten zu müssen. Es besteht auch die Möglichkeit, bis zu 40 Überstunden pro Monat in Form von Ferientagen zu beziehen. Die Kompensation der Überstunden ist sogar kumulierbar (was in Wirklichkeit einer Annualisierung der Arbeitszeit entspricht). Die Überstunden (Arbeit am Abend, an Wochenenden) werden aufgrund spezieller Kriterien ausbezahlt, auch bei Teilzeitstellen.

Diese beiden Modelle bieten eine Vielzahl von Möglichkeiten, sodass die anderen Varianten weniger gefragt sind. Es gibt noch das «Lebensarbeitszeitmodell», eine Bestimmung, die eine vorgezogene Pensionierung oder den Bezug von Sabbaticals ermöglicht. Es wird von 4% des Personals in Anspruch genommen.

Die Arbeitnehmenden ziehen die «gleitende Arbeitszeit» der «Lebensarbeitszeit» vor. Die Option der «Arbeit in Gruppen», das heisst in Gruppen von mindestens zwei Personen, wurde bis heute noch nie gewählt.

Die verschiedenen Arbeitszeitmodelle haben sich bewährt und werden daher von der Berner Stadtverwaltung so beibehalten.

Tabelle 35: **AKTUELLE SITUATION UND VORSCHLÄGE FÜR MASSNAHMEN  
IN SACHEN ARBEITSZEITEINTEILUNG**

AKTUELLE SITUATION	ANPASSUNG VON MASSNAHMEN	NEUSCHAFFUNG VON MASSNAHMEN
<p>Im Staat Freiburg sieht das neue Staatspersonalgesetz (in Kraft seit 1.01.04) die Einführung verschiedener Arbeitszeitmodelle vor (Art. 40)</p> <p>Einige Verwaltungen grosser Schweizer Städte (Basel, Bern, Zürich) kennen verschiedene Arbeitszeitmodelle für ihr Personal</p> <p>In den Unternehmen sind familienfreundliche Bestimmungen bis zum heutigen Tag noch wenig entwickelt</p> <p>(siehe 4.3.6.)</p>		<p>Für die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sollten die folgenden Arbeitszeitmodelle gefördert werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung der Teilzeitarbeit, (auch für Männer und an Kaderstellen)</li> <li>- Möglichkeit eines «job-sharing» (Teilen der Stelle)</li> <li>- gleitende Arbeitszeit (die Arbeit muss zwischen 6h und 20h geleistet werden, je nach Bedürfnis der Arbeitnehmenden und mit dem Einverständnis des Amtes)</li> <li>- Arbeitszeit im Bandbreitenmodell (mit der Möglichkeit von zusätzlichen Ferientagen)</li> <li>- Jahresarbeitszeitmodell</li> </ul> <p>Diese Massnahmen sind anzuwenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• im Rahmen der Freiburger Verwaltung</li> <li>• im Rahmen weiterer öffentlicher Verwaltungen</li> <li>• in (familienfreundlichen) Privatunternehmen</li> </ul>



**Die Förderung verschiedener Arbeitszeitmodelle scheint nach Meinung der KKUF eine für die Familie wichtige Massnahme zu sein. Das zeigen auch die Erfahrungen in Bern. Die besonders zweckmässigen und beliebten Modelle sind die «gleitende Arbeitszeit» und das «Bandbreitenmodell» (umwandelbar in ein «Lebensarbeitszeitmodell»). Diese Offenheit gegenüber Neuem vereinfacht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und bietet den Familien echte Unterstützung. Vor allem erhöhen diese Ansätze aber auch die Attraktivität des Unternehmens.**

Dank diesen konkreten Angeboten können die Arbeitnehmenden über das Gleichgewicht<sup>183</sup> nachdenken, das sie zwischen dem Berufsleben und dem Privat- und Familienleben herstellen möchten.

Was die Kosten und Voraussetzungen für die Verwirklichung von Massnahmen für eine flexiblere Arbeitszeiteinteilung betrifft, so sind infolge dieser Offenheit nur wenig höhere Kosten für die Arbeitgeber zu erwarten<sup>184</sup>. Und wenn zu Beginn ein grösserer Organisationsaufwand nötig ist, so macht sich dieser mittelfristig bezahlt, weil er die Motivation, Zufriedenheit und Treue der Arbeitnehmenden erhöht.

In dieser Hinsicht drängen sich in der Privatwirtschaft noch einige Überlegungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie auf. Dieser Frage widmet sich das nächste Kapitel.

#### **4.3.7. Familienpolitik der Unternehmen**

Wie verschiedene Studien belegen<sup>185</sup>, gibt es in Privatunternehmen wenig Bestrebungen, familienfreundliche Massnahmen einzuführen.

In diesem Kontext reichte die Nationalrätin Jacqueline Fehr im Jahr 2000 ein Postulat ein betreffend die «Zertifizierung familienfreundlicher Unternehmen in der Schweiz». Darin lädt sie den Bundesrat ein, die Möglichkeiten einer Zertifizierung der familienfreundlichen Unternehmen zu prüfen.

---

<sup>183</sup> Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung hat 2002 eine Förderungskampagne mit dem Namen « *Work life balance* » lanciert.

<sup>184</sup> Die Umsetzbarkeit dieser Bestimmungen hängt aber von den Berufskategorien ab und erfordert daher eine vertiefte Analyse. Die Förderung des Familienlebens durch verschiedene Arbeitszeitmodelle sollte aber dennoch ein vorrangiges Ziel bleiben.

<sup>185</sup> Pro Familia : « Familienfreundliche Unternehmen - Ergebnisse der Auswertung » in *Newsletter* 13.08.2001. Siehe auch: [www.famille-emploi.ch](http://www.famille-emploi.ch).

Erfahrungen dieser Art werden im Ausland bereits gemacht und mit der europäischen Zertifizierung «*European Work and Family Audit*»<sup>186</sup> bewertet.

Die Übernahme einer anerkannten Zertifizierung ist vernünftig und würde dem Kanton Freiburg erlauben, die Familie in der Wirtschaftswelt zu unterstützen, indem er ein auf Bundesebene entwickeltes System übernimmt.

Tabelle 36: **AKTUELLE SITUATION UND VORSCHLÄGE FÜR MASSNAHMEN  
IN SACHEN FAMILIENPOLITIK DER UNTERNEHMEN**

<b>Aktuelle Situation</b>	<b>ANPASSUNG VON MASSNAHMEN</b>	<b>NEUSCHAFFUNG VON MASSNAHMEN</b>
<p>Wenig familienfreundliche Massnahmen innerhalb der Unternehmen (<i>Umfrage bei Grossunternehmen - Pro Familia 2002 / UND und Bericht Actares 2002</i>).</p> <p>Bei KME sind häufig Ad-hoc-Massnahmen möglich, die der besonderen Situation einer Familie Rechnung tragen.</p> <p>Postulat von J. Fehr «Zertifizierung familienfreundlicher Unternehmen in der Schweiz» (2000)</p> <p>Erfahrungen aus dem Ausland im Rahmen des «<i>European Work and Family Audit</i>».</p>		<p>Förderung der Schweizer «Zertifizierung familienfreundlicher Unternehmen»</p> <p><i>im Kanton Freiburg.</i></p>

<sup>186</sup> Stern S. und Soland R.: «Wie kann in der Schweiz eine Zertifizierung für familienfreundliche Unternehmen eingeführt werden?». In: *Soziale Sicherheit*, BSV, Bern 6/2002, S. 370.

Die Fachstelle UND hat einen Kriterienkatalog erarbeitet, den sie den Unternehmen zur Verfügung stellt, die ihre Personalpolitik evaluieren und/oder mit Massnahmen verbessern möchten, die familienfreundlich sind und die Gleichstellung von Mann und Frau fördern. (vgl.: [info@und-online.ch](mailto:info@und-online.ch) oder [www.und-online.ch](http://www.und-online.ch)).





**Die KKUF schlägt vor, die «Zertifizierung familienfreundlicher Unternehmen in der Schweiz» im Kanton Freiburg wirksam zu fördern, sobald auf schweizerischer Ebene eine solche Zertifizierung eingeführt ist.**

Mit dieser Aufgabe könnte das in Kapitel 4.4.2. vorgestellte Familienamt betraut werden.

#### 4.4.4.5. INFORMATION, PRÄVENTION UND BERATUNG FÜR FAMILIEN UND JUGENDLICHE

##### Einführung

Ein Angebot an echten Informationsquellen und Beratungsstellen für alle Familien ist eine unverzichtbare Dimension der umfassenden Familienpolitik des Kantons Freiburg. «Wir müssen um jeden Preis verhindern, dass Mitglieder unserer Gesellschaft oder ganze Familien ausgegrenzt werden, weil sie keinen Zugang zur Beratung und Hilfe der Fachorganisationen und -dienste finden, oder weil sie sich nicht rechtzeitig und in vollem Umfang über ihre Rechte und Pflichten informieren können<sup>187</sup>.»

Der Kanton Freiburg geniesst ein vielfältiges institutionelles Netz und bietet eine beeindruckende Palette von Dienstleistungen für Familien an. Die KKUF hat – in einem ersten Schritt – ein Inventar der Möglichkeiten erstellt, die einer Familie bei der Suche nach Informationen zu den verschiedenen Themen des Alltags zur Verfügung stehen. Eine erste Standortbestimmung wird hier in einer Tabelle dargestellt: Institutionen und Organisationen, die Quellen für Informationen und / oder Beratung bilden, werden darin aufgezählt und kurz beschrieben (*Kapitel 4.4.1.*). Eine zweite summarische Darstellung erfasst die anderen Informationsmöglichkeiten. Zum Schluss wird ein Blick auf die konkrete Situation der Institutionen geworfen, und die Hindernisse, die den Wirkungsbereich dieser Institutionen eingrenzen, werden beleuchtet. Aufgrund dieser Bestandesaufnahme formuliert die KKUF einerseits Anpassungen bestimmter bereits bestehender Einrichtungen und andererseits neue Vorschläge, die dafür sorgen sollen, dass jede Familie in unserer komplexen und anspruchsvollen Gesellschaft die nötigen Orientierungspunkte finden und nutzen kann. Dies ist das Ziel der Gesamtheit der Massnahmen, die anzupassen oder neu zu schaffen sind (*Kapitel 4.4.2.*).

Ausgehend von Überlegungen, die auf niederschwellige<sup>188</sup> Information und Beratung hinauslaufen, gelangt man zwangsläufig zum Thema Prävention bei Familien, aber auch bei Jugendlichen. Es handelt sich hier um wichtige Faktoren im Zusammenhang mit der Situation der Familien, die einer sich stetig wandelnden Gesellschaftsstruktur gegenüberstehen. Einerseits sind Traditionen teilweise verloren gegangen und die Verhaltensvorbilder befinden sich nicht mehr unbedingt im eigenen unmittelbaren sozialen Umfeld. Junge Familien brauchen daher Unterstützung von aussen, um ihre Aufgabe zu erfassen und ihr nachzugehen. Andererseits entwickeln sich die Bedürfnisse der Familien im Laufe der

---

<sup>187</sup> Vorwort von Urs Schwaller, Ständerat, in *Familienordner/Classeur des familles* herausgegeben vom Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, Freiburg, 1997, Neuauflage in 2001.

<sup>188</sup> Beim **niederschweligen Angebot** handelt es sich um Dienstleistungen für Einzelpersonen oder Familien, deren Inanspruchnahme an keine Bedingungen gebunden ist und kein Dossier nach sich zieht. Das heisst, dass diese Dienstleistungen leicht zugänglich und nicht stigmatisierend sind. Dieser Zugang beschränkt sich jedoch auf Auskünfte und einfache Beratungen und soll die Tür zu einer spezialisierten Dienstleistung sein; er soll keinesfalls eine langfristige (soziale, pädagogische, finanzielle oder andere) Lösung darstellen.

verschiedenen Lebensphasen. Die besonderen Problemstellungen bei Familien mit Kindern im Jugendalter müssen speziell berücksichtigt werden. Einige erste Lösungsmöglichkeiten sind hier skizziert.

#### **4.4.a. Inventar des bestehenden Angebots (Institutionen / Einrichtungen und Informationsquellen)**

Tabelle 37 gibt einen Überblick über die Vielfalt der Institutionen und Einrichtungen, die speziell im Dienst der Familien des Kantons Freiburg stehen. Hierzu sind zwei Bemerkungen zu machen. Erstens handelt es sich um ein Inventar der verschiedenen potenziellen Informations- und Beratungsquellen und nicht um eine analytische oder vergleichende Studie des Angebots. Zweitens ist die erstellte Liste nicht als abschliessend zu betrachten; sie kann noch ergänzt oder angepasst<sup>189</sup> werden. Sie sollte idealerweise auch regelmässig nachgeführt werden.

---

<sup>189</sup> Aus zeitlichen und personellen Gründen konnte die KKUF diese Institutionen nicht kontaktieren, und die entsprechenden Angaben fehlen daher in dieser Präsentation.

Tabelle 37: **INVENTAR DER INSTITUTIONEN UND EINRICHTUNGEN,  
DIE FAMILIEN INFORMIEREN UND / ODER BERATEN KÖNNEN**

<b>INSTITUTIONEN / EINRICHTUNGEN</b>	<i>Angebot</i>	<b>BESONDERHEIT(EN) / PROBLEMSTELLUNG(EN)</b>
<b>Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen / Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille</b>	Informationen Förderungskampagnen Thematische Publikationen Organisation von Kolloquien Spezialaufträge «Vordenk-» und Koordinierungsarbeit Vernetztes Arbeiten	Qualifiziertes Personal  Amtsstelle
<b>Jugendamt / Service de l'enfance et de la jeunesse</b>	Beratung / Unterstützung Sozialpädagogische Begleitung Prävention / Schutzmassnahmen Vormundschaftsaufgaben Strafuntersuchungen Supervision Pflegekinderwesen	Qualifiziertes Personal  Amtsstelle
<b>Kinder- und Jugend- psychiatrischer Dienst / Service cantonal de pédopsychiatrie</b>	Unterstützung und Begleitung für Kinder / Jugendliche und ihre Familien  Ambulante Behandlung (Therapie)  Verbindung zu Tagesstätten	Qualifiziertes Personal  Amtsstelle

<p><b>«Transit» Offene Familienbegleitung / « Transit » Action éducative en milieu ouvert</b></p>	<p>Notaufnahmestelle für Kinder  Erziehungshilfe von Fachleuten  Unterstützung und Begleitung für Familien zu Hause</p>	<p>Qualifiziertes Personal  Verbandsstruktur</p>
<p><b>Schulische Beratungsange- bote</b> • Logopädie • Psychomotorik • Schul- psychologie/ Services auxiliaires • logopédie, • psychomotricité • psychologie scolaire  •</p>	<p>Bilanzen  Therapien  Betreuung  Beratung</p>	<p>Qualifiziertes Personal  Den Schulen angegliederte Dienstleistungen  Von den Gemeinden und dem Staat Freiburg finanzierte Dienstleistungen  Bestimmte Dienstleistungen werden von der IV finanziert</p>
<p><b>Frühberatungs- dienst / Service Educatif Itinérant (SEI)</b></p>	<p>Abklärungen  Unterstützung – zu Hause – für Familien mit Kindern, die eine Behinderung haben, in ihrer Entwicklung beeinträchtigt sind oder Verhaltensstörungen aufweisen</p>	<p>Qualifiziertes Personal  Dienstleistungen werden von der IV finanziert</p>
<p><b>Office familial (bilingue)</b></p>	<p>Hilfe und Unterstützung für Familien - Familienhilfe - Mütter- und Väterberatung - Paar- und Eheberatung - Familienmediation  Präventionsaktionen  Selbsthilfegruppen</p>	<p>Qualifiziertes Personal mit Spezialausbildung auf den verschiedenen Fachgebieten  Verbandsstruktur  Teilweise niederschwelliges Angebot</p>

<p><b>Mütter- und Väterberatung / Service de puériculture et conseil aux parents</b></p>	<p>Unterstützung und Begleitung für Eltern mit Kleinkindern (bis 5 Jahre)</p> <p>Erste Kontaktnahme mit Müttern auf der Wöchnerinnenabteilung</p> <p>Konsultationen in den Regionalzentren</p> <p>Hausbesuche</p> <p>Telefondienst</p> <p>Jede Dienstleistungsstelle hat ihr eigenes Angebot</p>	<p>Präventivarbeit («Grauzone»)</p> <p>Verbandsstruktur</p> <p>Kostenlose Dienstleistungen</p> <p>Niederschwelliges Angebot</p>
<p><b>Maison de la petite enfance</b></p>	<p>Anlaufstelle für Eltern mit Kindern im Vorschulalter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterstützung / Beratung</li> <li>- Austausch in der Gruppe</li> </ul>	<p>Betreuung durch qualifiziertes Personal und Freiwillige</p> <p>Aktive Teilnahme der Eltern</p> <p>Verbandsstruktur</p> <p>Niederschwelliges Angebot</p>
<p><b>Institutionen für vorschulische Kinderbetreuung</b> (Krippen, Tageseltern, Kinderhorte, Spielgruppen) / <b>Institutions pour l'accueil de la petite enfance</b> (crèches, Mamans de jour, pouponnières, garderies, écoles maternelles)</p>	<p>Familienergänzende Kinderbetreuung</p>	<p>Qualifiziertes und teilweise qualifiziertes Personal</p> <p>Verschiedene Verbandsstrukturen</p> <p>Vom Jugendamt autorisiert</p> <p>Tageseltern mit Zulassung</p> <p>Tageselternvereinigungen</p>
<p><b>Schulergänzende Kinderbetreuung / Institutions pour l'accueil des enfants en âge de scolarité (dès l'école enfantine)</b></p>	<p>Familienergänzende Kinderbetreuung ausserhalb der Unterrichtszeiten</p>	<p>Qualifiziertes und teilweise qualifiziertes Personal oder Freiwillige, je nach Gemeinde</p> <p>Verbands- oder Gemeindestrukturen</p> <p>Autorisation des Jugendamts erforderlich</p>

<p><b><u>Pro Juventute</u></b></p>	<p>Unterstützung für Familien: Aktionen mit präventivem Zweck Elternbriefe Publikationen Punktuelle finanzielle Unterstützung Unterstützung während Ferien und Rekonvaleszenz Spezielle Aktionen</p>	<p>Schweizer Stiftung und Regionalsekretariate «Niederschwelliges» Angebot</p>
<p><b><u>Begleitete Besuchstage / Point Rencontre</u></b></p>	<p>Begegnungsort für Kinder und Eltern zur Ausübung des Besuchsrechts (Zurverfügungstellung eines Raums speziell für die Besuchstage)</p>	<p>Anwesenheit von qualifiziertem Personal (Spezialausbildung, Supervision) Verbandsstruktur</p>
<p><b><u>Regionale Sozialdienste / Services sociaux régionaux</u></b></p>	<p>Finanzielle Unterstützung Soziale Unterstützung und Begleitung von Personen in Schwierigkeiten</p>	<p>Qualifiziertes Personal Amtsstellen</p>
<p><b><u>Amtsvormundschaften / Services des tutelles</u></b></p>	<p>Vormundschaftsaufgaben</p>	<p>Qualifiziertes und teilweise qualifiziertes Personal, je nach Region Amtsstellen</p>
<p><b><u>Pfarreien / Paroisses</u></b></p>	<p>Punktuelle Hilfe Selbsthilfe- und Unterstützungsgruppen Begegnungsorte Projekte für Jugendliche</p>	<p>Fachleute (in bestimmten Pfarreien) Viel Freiwilligenarbeit Finanzielle Unterstützung seitens der Kirchen</p>
<p><b>Caritas Freiburg</b></p>	<p>Punktuelle Hilfe Budget- / Entschuldungsberatung</p>	<p>Qualifiziertes Personal und Freiwilligennetzwerk Private Strukturen (schweizerische und regionale) Finanzielle Unterstützung seitens der Pfarreien</p>

<p><b>Pro Infirmis</b></p>	<p>Hilfe und Unterstützung für Behinderte und ihre Angehörigen</p> <p>IV-Aufträge</p> <p>Selbsthilfegruppen</p> <p>Selbständigkeitsschulung</p>	<p>Qualifiziertes Personal</p> <p>Schweizer Stiftung</p> <p>Dienstleistungsstellen in den einzelnen Kantonen</p> <p>Finanzierung von bestimmten Aktivitäten durch die IV</p>
<p><b>Stiftung Tremplin / Fondation Le Tremplin</b></p>	<p>Hilfe und Unterstützung für Drogenabhängige und ihre Angehörigen</p> <p>Sozialdienstleistung</p> <p>Geschütztes Wohnen</p> <p>Geschützte Tagesstätte und Werkstätte</p>	<p>Qualifiziertes Personal</p> <p>Stiftung</p> <p>Rechtlich gesicherte Finanzierung von bestimmten Aktivitäten</p>
<p><b>Verein Familienbegleitung / <u>Association pour l'éducation familiale</u></b></p>	<p>Ausbildungsangebote</p> <p>Treffpunkt für Eltern (insbesondere mit Kindern von 0 bis 7 Jahren)</p>	<p>Private Struktur</p> <p>Von der Stiftung 19 finanziell unterstütztes Spezialprojekt</p>
<p><b>Elternbildung Deutschfreiburg / Ecole des parents</b></p>	<p>Ausbildungsangebote</p> <p>Thematische Treffen für Eltern</p> <p>Aktivitäten Eltern – Kinder</p>	<p>Freiwilligenarbeit</p> <p>Verbandsstruktur</p>
<p><b><u>Institut für Familienforschung und -beratung der Universität Freiburg / Institut de recherche et de conseil dans le domaine de la famille de l'Université de Fribourg</u></b></p>	<p>Besondere Angebote für Familien</p> <p><b><i>Stressbewältigung für Paare</i></b></p> <p>Rechtsberatung</p> <p>Ausbildung</p> <p>Forschung</p>	<p>Universitäre Struktur</p>



<p><b>3-Pol Düdingen</b></p>	<p><i>Kontakt- und Beratungsstelle für Familien</i></p> <p><i>Begleitung und Unterstützung</i></p> <p><i>Ambulante heilpädagogische Früherziehung</i></p> <p><i>Supervision</i></p> <p><i>Erwachsenenbildung</i></p>	<p><b>Qualifiziertes Personal</b></p> <p><i>Private Struktur</i></p> <p><i>Finanzierung von bestimmten Aktivitäten durch die IV</i></p> <p><i>Niederschwelliges Angebot</i></p>
<p><b><u>Bewegung 4. Welt / ATD Treyvaux</u></b></p>	<p>Hilfe und Unterstützung für Familien der Vierten Welt</p> <p>Sensibilisierungsaktionen</p> <p>Sommerlager</p>	<p>Teilweise qualifiziertes Personal / Freiwillige</p> <p>Private Struktur</p>
<p><b><u>Pro Familia</u></b></p>	<p>Vordenk- und Koordinierungsarbeit für spezifische Projekte</p>	<p>Private Struktur</p> <p>(Schweizer Verband sowie regionale Verbände)</p>
<p><b>Freiburgisches Rotes Kreuz / Croix-Rouge fribourgeoise</b></p>	<p>Pflege zu Hause</p> <p>Heimverpflegung (bestimmte Regionen)</p> <p>Ausbildungszentrum Gesundheit / Babysitting</p> <p>Betreuung von Asylsuchenden</p> <p>Kleiderbörse</p> <p>Verschiedene Aktivitäten durch Freiwilligennetzwerk (z.B. Fahrdienst)</p> <p>Betreuung kranker Kinder zu Hause</p>	<p>Qualifiziertes Personal und Freiwillige</p> <p>Private Struktur (Schweiz / regionale Sektionen)</p>

<p><b>Le Radeau</b></p>	<p>Anlaufstelle für Personen mit Drogenproblemen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterkunft</li> <li>- Therapie</li> <li>- Beschäftigungsstätten</li> </ul>	<p>Qualifiziertes Personal</p> <p>Verbandsstruktur</p>
<p><b>Release</b></p>	<p>Hilfe für Jugendliche und junge Erwachsene</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Café-Atelier / Unterhaltung</li> <li>- Gassenarbeit</li> <li>- Motivationssemester «Déclic»</li> <li>- Präventionsprogramm «Choice»</li> </ul>	<p>Qualifiziertes Personal</p> <p>Verband</p> <p>Niederschwelliges Angebot</p>
<p><b>Freizeitzentren Jugendzentren / Centres de loisirs de quartier et centres régionaux pour la jeunesse</b></p>	<p>Begegnungsräume für Zielgruppen  (Kinder / Jugendliche und / oder Erwachsene)</p>	<p>Qualifiziertes Personal und Freiwillige</p> <p>Private Strukturen (Verbände)</p>
<p><b>Suchtpräventions- stelle Deutschfreiburg / LIFAT</b></p>	<p>Präventionsaktionen</p> <p>Programme an den Schulen</p> <p>Spezielle Aktionen (z.B. Ernährungsprobleme, Alkohol- oder Cannabiskonsum)</p>	<p>Qualifiziertes Personal</p> <p>Verbandsstruktur</p>
<p><b>Dienst für Familienplanung und Sexual- information / Centre de planning familial et d'information sexuelle</b></p>	<p>Einzel- und Gruppensitzungen</p> <p>Nach den Vorschriften des Bundesrechts anerkanntes Beratungszentrum</p> <p>Information und Prävention (im Schulunterricht)</p>	<p>Qualifiziertes Personal</p> <p>Amtsstelle</p>

<p><b>Frauenraum / Espace Femmes</b></p>	<p>Begegnungsort für ausländische und Schweizer Frauen sowie Gruppentreffen</p> <p>Sprachkurse (F und D)</p> <p>Ausbildung (mit Kinderhütendienst)</p> <p>Berufsberatung</p> <p>Rechtsberatung</p> <p>Verschiedene Veranstaltungen</p>	<p>Qualifiziertes Personal</p> <p>Verbandsstruktur</p>
<p><b>Stiftung für die Frau und das Kind / Fondation pour la femme et l'enfant Maison aux Etangs</b></p>	<p>Unterkunft für Frauen mit Kind(ern) in schwierigen Lebenslagen</p> <p>Ziel des Aufenthalts: Vorbereitung auf ein selbständiges Leben</p> <p>Geschütztes Wohnen</p>	<p>Qualifiziertes Personal</p> <p>Stiftung</p>
<p><b>Frauenhaus / Solidarité femmes</b></p>	<p>Anlaufstelle für Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt sind, und ihre Kinder</p> <p>Unterkunft</p> <p>Begleitung und Unterstützung</p> <p>Rechtsberatung</p> <p>Zentrum OHG</p>	<p>Qualifiziertes Personal</p>
<p><b>SOS Futures Mamans</b></p>	<p>Moralische und materielle Unterstützung für werdende Mütter und Mütter nach der Geburt, die sich in Schwierigkeiten befinden</p>	<p>Freiwilligenarbeit</p> <p>Privater Verband</p>
<p><b>Femmes Tische</b></p>	<p><i>Präventionsprojekt für Erziehende</i></p> <p><i>-Begegnungen zu spezifischen Themen (zum Beispiel: Überforderung / Grenzen setzen / Cannabis / Tabak)</i></p>	<p><i>Private Struktur</i></p>

Die scheinbare Fülle der Institutionen im Kanton Freiburg, wie sie sich hier präsentiert, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die realen Rahmenbedingungen die Arbeit der Organisationen limitieren und den Zugang zu den Dienstleistungen für Familien oft stark erschweren.

So sind verschiedene Dienststellen (die übrigens unter den Institutionen eine zentrale Rolle spielen) von der Menge und Komplexität der Anfragen, die ihnen zufallen, überfordert. Da sie Notfälle prioritär behandeln, sind sie gezwungen, die Anliegen anderer Familien auf Wartelisten zu setzen. Im Kanton Freiburg kommt es nicht selten vor, dass man mehrere Monate auf einen Beratungstermin warten muss. Während dieser Zeit kann das Problem der betroffenen Familie sich verschlimmern und verfestigen. Man darf nicht vergessen, dass eine Wartezeit von sechs bis zehn Monaten bei einem Kind bereits einen hohen Prozentsatz seiner Lebensspanne ausmacht. Dies ist auch eine Zeit, in der negative Rückwirkungen auf die Schulzeit Folgen für die gesamte Bildungslaufbahn des Kindes haben können.

Um sich gegen die Arbeitsüberlastung (die durch Budgetknappheit noch verschlimmert wird) zu wehren, nehmen bestimmte (behördliche oder private) Dienstleistungsstellen nur besonders schwere oder formell zugewiesene Fälle für eine soziale oder pädagogische Begleitung oder eine Behandlung an.

Dies führt dazu, dass gewisse Familien (insbesondere solche, die sich in einer heiklen Situation befinden) mit ihrem Problem alleine dastehen, obschon sie sich um Unterstützung bemüht haben. Die Sekundärprävention kann daher als lückenhaft bezeichnet werden. Bestimmte Familien fühlen sich zu Recht ratlos und von der Gemeinschaft im Stich gelassen.

Von den anderen oben aufgeführten Dienstleistungsstellen, deren Angebote interessant sind, verfügen viele nur über ungenügende und vom Zufall abhängige Geldquellen (Spenden, verschiedene Subventionen). Ausserdem sind sie auf freiwillige Arbeitskräfte angewiesen, die gegenwärtig nicht mehr unbedingt leicht zu mobilisieren sind. Solche Einschränkungen übertragen sich auch auf ihr Wirkungsfeld. Zahlreiche Verbände müssen viel Zeit und Energie darauf verwenden, überhaupt zu überleben und verlieren so Ressourcen, die eigentlich ihrer primären Aufgabe, für die Familien da zu sein, zukommen sollten.

Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, dass die Dienstleistungen oft zentralisiert und für Familien, die weit von einer Kerngemeinde wohnen, nicht so leicht erreichbar sind. Bestimmte Angebote sind nur auf eine Sprachgruppe des Kantons ausgerichtet und man ist dort nicht in der Lage, auf Familien, die sich in einer anderen (Landes- oder Fremdsprache) ausdrücken, einzugehen.

So betrachtet könnte die Bilanz des Freiburger Potenzials in Sachen Informationen und Beratung für Familien eher pessimistisch oder negativ scheinen, was natürlich nicht beabsichtigt ist. Dieser Kommentar entspricht einer Synthese der konkreten Probleme, die für die jeweilige Institution ermittelt und ursprünglich in einer vierten Kolonne in der oben stehenden Tabelle aufgeführt wurden. Doch konnte die KKUF in dieser Vorgehensphase aus zeitlichen Gründen nicht jede einzelne Institution und Einrichtung befragen.

Weitere Quellen, die die KKUF gefunden und registriert hat, haben ebenfalls als Anregung zu den weiter unten formulierten Überlegungen gedient.

Tabelle 38: **INVENTAR WEITERER INFORMATIONSQUELLEN FÜR FAMILIEN**

INFORMATIONSQUELLE	ANGEBOT	BESONDERHEIT(EN) / PROBLEMSTELLUNG(EN)
<b>Familienordner / Classeur des familles</b>	Nützliche Adressen und Informationen für im Kanton Freiburg wohnende Familien	1997 vom Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen herausgegeben  Nachgeführt und neu aufgelegt 2001
<b>Guide social romand</b> <a href="http://www.guidesocial.ch">www.guidesocial.ch</a> und <a href="http://www.sozialinfo.ch">www.sozialinfo.ch</a>	Informationen für Mitglieder der Sozialberufe, auch für die Öffentlichkeit zugänglich  sozialrechtliche Fragen	Verband von Westschweizer und Tessiner Institutionen für Sozialhilfe
<a href="http://www.schule-elternhaus.ch/">www.schule-elternhaus.ch/</a> <a href="http://www.parentsfribourg.ch">www.parentsfribourg.ch</a>	Informationen im Zusammenhang mit Familie, Schule, Sozialpolitik und Sozialeinsätze  Adressen von Verbänden von Eltern mit Schulkindern im Kanton Freiburg  Thematische Konferenzen (Erziehung / Ausbildung)	Websites der Elternorganisationen  Freiwilligenarbeit
<b>Wegleitung für Kindergarten und Primarschule der Stadt Freiburg / Guide des écoles enfantines et primaires de la ville de Fribourg</b>	Eine Vielzahl an Informationen über Schulen sowie nützliche Adressen in der Stadt Freiburg	Zweisprachig; einige Unterlagen in verschiedenen Sprachen  2001
<a href="http://www.conseildesjeunes-fr.ch">www.conseildesjeunes-fr.ch</a>	Offizielles Verbindungsglied zwischen den politischen Freiburger Behörden und der «Jugend»	Vom Jugendrat eingerichtet, der unter der Ägide der Direktion des Innern steht und sich regelmässig trifft  Zweisprachig

<p><b>www.tschau.ch / www.ciao.ch</b></p>	<p>Informationen für junge Menschen</p> <p>Die Website entwickelt sich mit der Interaktion der Öffentlichkeit (Fragen von jungen Leuten, Antworten von Fachpersonen)</p> <p>Anonymität ist garantiert</p> <p>Vermittlung an Fachpersonen möglich (weiterführende Adressen)</p>	<p>Der französischsprachige Teil der Website wird vom Westschweizer Verband CIAO verwaltet und von verschiedenen nationalen, kantonalen und lokalen Verbänden auf dem neuesten Stand gehalten.</p>
<p><b>Hi Guide und www.hi-guide.ch</b></p>	<p>Wegleitung für die Ausbildungszeit, mit nützlichen Informationen und Adressen</p>	<p>Broschüre 2001-02, herausgegeben vom Jugendrat</p>
<p><b>La Vie devant Eux</b></p>	<p>Sammlung praktischer Informationen für die Jugend des Kantons Freiburg</p>	<p>Herausgegeben von Pro Juventute</p>
<p><b>Les droits des parents et des enfants</b></p>	<p>Konsumentenratgeber zu Themen wie Schwangerschaft und Adoption, Volljährigkeit, Kindergelder, Lehrlingslohn etc.</p>	<p>Westschweizerische Konsumentenorganisation «Fédération romande des consommateurs»</p> <p>2003</p>
<p><b>www.gfis.ch</b></p>	<p>Informationen im Zusammenhang mit den Institutionen des Kantons</p>	<p>Website GFIS / VFIS (groupement fribourgeois des institutions sociales / Vereinigung der freiburgischen Sozialinstitutionen)</p>

#### 4.4.b. Inventar der zu verbessernden oder neu zu schaffenden Massnahmen

Ausgehend vom Inventar der bestehenden Massnahmen hat die KKUF rund ein Dutzend Massnahmen ermittelt, die verbessert oder neu geschaffen werden müssen, damit die Aufgabe der Information und Beratung für Familien erfüllt werden kann. Die Kommission schlägt zudem vor, an dieser Stelle die Präventionsfrage mit einzuschliessen. Sie muss in sinnvoller Weise und in Bezug auf die verschiedenen Lebensphasen der Familie in die umfassende Familienpolitik integriert werden.

Tabelle 39: **INVENTAR DER ANZUPASSENDEN UND NEU ZU SCHAFFENDEN MASSNAHMEN**  
bezüglich Information, Beratung und Prävention  
**FÜR FAMILIEN UND JUGENDLICHE**

<b>BESTEHENDE MASSNAHMEN</b>	<b>NEUSCHAFFUNG VON MASSNAHMEN</b>	<b>ANPASSUNG VON MASSNAHMEN</b>
<i>Siehe Tabelle 37</i>	<b>Familienschalter (4.4.1.)</b>	
<b>Büro für Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen</b>	<b>Koordinierung des Institutionsnetzes und der familienpolitischen Massnahmen im Kanton Freiburg (4.4.2.)</b>	<b>Familienamt, das politisch einer Direktion des Staatsrats unterstellt ist (4.4.2.)</b>
<b>Jugend- und Freizeitzentren existieren bereits in verschiedenen Regionen:</b>  Châtel-St-Denis, Estavayer-le-Lac, Freizeitzentren Freiburg (Jura, Vannerie, Schönberg), le Carrefour Freiburg reformierte Kirchgemeinde Freiburg, Düdingen, Murten, etc.	<b>Kantonale Koordination der Jugendzentren (4.4.4.)</b>	<b>Förderung von Begegnungsorten für junge Menschen, mit Anwesenheit von mind. einer Fachperson</b>  <b>In den einzelnen Regionen zu entwickeln (4.4.3.)</b>
		<b>Weiterbildung und Information der Gemeindeinstanzen (4.4.5.)</b>
		<b>Vorbereitung auf das Familienleben von der Schulzeit an (Kommunikation, Konfliktbewältigung und Rollenaufteilung in den Familien) (4.4.6.)</b>

		<p><b>Informationsunterlagen bei Geburt eines Kindes</b></p> <p>(4.4.7.)</p>
<p><b>Kleinkinderpflege und Beratung</b></p>		<p><b>Betreuung von Kindern bis zum Kindergartenalter bei allen Mütter- und Väterberatungsstellen</b></p> <p>(4.4.8.)</p>
	<p><b>«Bildungsgutscheine» für Erziehungskurse</b></p> <p>(4.4.9.)</p>	
		<p><b>Beteiligung der Eltern – von Beginn an – an «Schulhausprojekten»</b></p> <p>(4.4.10)</p>
		<p><b>Zulassung der Eltern zu bestimmten Fortbildungsmöglichkeiten für Lehrpersonal</b></p> <p>(4.4.11.)</p>
		<p><b>Verbesserung der Koordination Gesundheit / Schule (Prävention)</b></p> <p>(4.4.12.)</p>
		<p><b>Information der Bezugsberechtigten und konkrete administrative Unterstützung</b></p> <p>(4.5.)</p>



#### 4.4.1. Familienschalter

Die KKUF hat festgestellt, dass im Kanton Freiburg eine einfache, direkte Zugangsstelle fehlt, die einerseits verschiedene **Informationen** erteilt (administrative Auskünfte, Adressen etc.) und andererseits durch eine **Erstberatung** die Familien an eine Fachstelle verweist. Die Kommission schlägt vor, dass diese Lücken geschlossen werden sollte. Der Konkretisierung dieser Zielsetzung sollte noch eine vertiefte Abklärung vorangehen, damit beide Lücken (niederschwellige Information und Sozialberatung) klar formuliert werden können, auch wenn entsprechende Modelle bereits existieren.

Der reale und/oder virtuelle «Familienschalter» sollte in erster Linie eine Informationsstelle sein, eine Vermittlungsplattform zwischen Leistungsanbietern und Klientel. Man könnte sich eine elektronische Version des gegenwärtigen *Familienordners* vorstellen, zugänglich über Internet und mit der Möglichkeit der Bestellung einzelner Kapitel in gedruckter Form. Der *Familienordner*, der auch heute häufig konsultiert wird<sup>190</sup>, könnte somit einfacher und effizienter auf dem neuesten Stand gehalten werden.

Zudem sollte der «Familienschalter» ein Ort für Sozialberatung mit niederschwelligem Zugang sein und eine Erstberatung bieten, die wenn nötig auf spezifischere Fachstellen verweisen kann. In diesem Sinn sollte der Familienschalter mehrere Stunden pro Woche auch telefonisch Auskunft geben.

Das Fehlen einer niederschweligen Dienstleistung ist bereits Gegenstand eines Projekts, das sich derzeit in Arbeit befindet. Zu Orientierungszwecken hier ein Überblick über das vom freiburgischen *Office familial*, dem *Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst* und dem *Jugendamt*<sup>191</sup> erarbeitete Konzept:

- Das Projekt heisst «Familienberatung» und geht von drei Feststellungen aus: Erstens müssen die soziodemographischen Veränderungen, denen die Familien ausgesetzt sind, berücksichtigt werden, ebenso ihre neuen Lebensformen (Familien mit nur einem Elternteil, neu zusammengesetzte Familien, Isolation, das Älterwerden etc.) und die Veränderungen des sozialen Gefüges. Diese Faktoren können Unsicherheit und Desorientierung verursachen.
- Zweitens müssen die Eigenheiten der einzelnen Dienstleistungsstellen und Anlaufstellen, die der Bevölkerung zur Verfügung stehen (regionale Sozialdienste, *Jugendamt*, *Kinder- und Jugendpsychiatrischer Dienst* sowie andere), berücksichtigt werden. Sie bieten in erster Linie ganz bestimmte Dienstleistungen an. Diese Fachstellen sind alle sehr überlastet. Es bleibt wenig Zeit, um die Familien auf die verschiedenen Präventivmassnahmen aufmerksam zu machen.

---

<sup>190</sup> Das Büro für Gleichstellung und für Familienfragen erhält regelmässig Bestellungen in beiden Sprachen. Der Verkauf des *Ordners* (der bald vergriffen ist) hat 2001 eine Selbstfinanzierung seiner Nachführung ermöglicht.

<sup>191</sup> Hungerbühler Sonja, für die Arbeitsgruppe *Beratung für Familien im Kanton Freiburg*, Vorprojekt, Januar 2003.

- Und schliesslich können die Besonderheiten der Angebote der privaten Institutionen sowie der unabhängigen Fachleute hervorgehoben werden (*Office familial*, 3pol, private Psychiaterinnen/Psychiater und Psychologinnen/Psychologen). Diese Angebote existieren und ergänzen die Ressourcen, die den freiburgischen Familien zur Verfügung stehen. Ihr Wirkungsfeld ist jedoch genau festgelegt, und bestimmte Dienstleistungen sind aufgrund ihrer hohen Kosten für manche Personen und Familien unerschwinglich.

Bei all diesen Beratungs- und Anlaufstellen wird jedoch eine zunehmende Nachfrage nach fachlicher Hilfe und Unterstützung festgestellt. Schon jetzt besteht ein Bedarf nach einer Struktur niederschwelliger Dienstleistungen als Teil eines fachlich kompetenten und frühzeitigen Angebots. In Anbetracht der zögernden Haltung einzelner Ratsuchender, bildet der niederschwellige Zugang eine nicht stigmatisierende und unkomplizierte Lösungsmöglichkeit, bevor sich die problematische Situation verschlechtert. Die Rat suchende Familie kann dann zu den richtigen Fachleuten geschickt werden und verschwendet keine Energien mit der langwierigen Suche nach einer Lösung.

Sollte sich die Schaffung einer niederschweligen Beratung im Kanton Freiburg als notwendig herausstellen, so muss festgehalten werden, dass es in anderen Kantonen (z.B. Basel) bereits ähnliche Dienstleistungen gibt, die als Vorbilder genutzt werden können.

Die Aufgabe einer solchen Dienstleistung besteht darin, die jeweilige Situation zu beurteilen, die Bedürfnisse der Familien anzusprechen und zu einer verbesserten Information über die bestehenden Angebote im Kanton beizutragen. Im Verlauf einer Kurzberatung kann die Dienstleistungsstelle die Anfrage beantworten oder die Kundinnen und Kunden zu spezialisierten Dienstleistungsstellen schicken. Das Angebot ergänzt die etablierten Dienstleistungen und übernimmt nicht etwa eine bereits bestehende Spezialdienstleistung. Die Beratung für Familien kann in vielen Lebensfragen Hilfe bieten (z.B. bei Familien-, Ehe- und Partnerkonflikten, Problemen aufgrund von Trennung oder Scheidung, Problemen im Berufsleben, Generationskonflikten, Erziehungsfragen etc.). Um diese Aufgabe zu erfüllen, können die beratenden Fachleute abklärende Gespräche führen, Fragen und Probleme sortieren, Informationen einbringen, Unterstützung und Beratung bei Beziehungsproblemen oder Krisen bieten, oder schlichten.

Das Projekt, dessen Konzept bereits steht, wird in mehreren Etappen realisiert und umfasst eine Pilotphase in der Stadt Freiburg (unterstützt und bewertet durch die Universität Freiburg). Eine regionale Erweiterung sowie die Einrichtung von Aussenstellen in den Bezirken sind vorgesehen. Das Konzept stellt eine Dienstleistung in Aussicht, die der gesamten Kantonsbevölkerung zugänglich ist.

Ein solches Projekt könnte eine konkrete Stütze für den Familienschalter, wie er von der KKUF vorgeschlagen wurde, darstellen. **Damit die Ziele eines Familienschalters erreicht werden können, empfiehlt die Kommission, das Projekt der niederschweligen Beratungsstelle durch eine Informationsstelle für Familien (deren Form noch zu definieren ist) zu ergänzen.**





**Zudem möchte die KKUF daran erinnern, dass den bestehenden Fachstellen Rahmenbedingungen (d.h. Personal, Räumlichkeiten und Budget) gewährt werden sollten, die ihnen eine effiziente Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen.**

#### **4.4.2. Koordination des Institutionsnetzes und der familienpolitischen Massnahmen im Kanton Freiburg – Schaffung eines Familienamts**

Der Prozess, der von der KKUF eingeleitet wurde, damit sie ihre Mission in Sachen umfassende Familienpolitik durchführen kann, hat gezeigt, wie wichtig es ist, die verschiedenen Massnahmen zu Gunsten der Familien in einen koordinierten Ansatz übergehen zu lassen, der alle Überlegungen und Vorgehensschritte berücksichtigt. Hier liegt der Kern des Konzepts für eine umfassende Familienpolitik. Es geht nicht nur darum, alle Facetten des kollektiven Handelns zu Gunsten der Familien unter einen Hut zu bringen, sondern auch darum, sie in kohärenter und abschliessender Weise zu koordinieren.

In dieser Hinsicht sollte die Familie – die sich einer expliziten öffentlichen Unterstützung der meisten politischen Richtungen erfreut – zu einem politischen und administrativen Bereich für sich werden. In Anbetracht des geäusserten Konsenses sowie der Vielfalt der Interventionsmöglichkeiten schlägt die KKUF die Schaffung eines Familienamts vor, das einer Direktion des Staatsrats unterstellt wird. Neben dieser politischen Option dürfte die auf betrieblicher Ebene zu erfüllende Aufgabe etwa so aussehen:

- Die in diesem Bericht dargelegten **Vorschläge** (im Sinn von finanziellen Massnahmen oder Dienstleistungen) müssen noch – nach ihrer politischen Gutheissung – **konkret umgesetzt werden**. Die Kohärenz der Interventionen, ihre gegenseitige Ergänzung sowie eine dynamische Betrachtungsweise der Bedürfnisse der Familien müssen stets im Fokus des Vorgehens stehen.
- In diesem Zusammenhang muss eine Reihe rechtlicher und administrativer Bestimmungen im Bereich der Sozialversicherung, der interinstitutionellen Koordination und so weiter **angepasst** und im Sinne ihrer ergänzenden Aufgabe und als Teil des Ganzen angegangen werden. Diese Anforderung ist richtungsweisend für einzuführende Vorkehrungen und setzt eine **anschliessende Prüfung ihrer Angemessenheit** voraus.
- Die Institutionen, Dienstleistungen, öffentliche oder private subventionierte Einrichtungen für Familien sind zahlreich. Ein Gesamtbild ist hier skizziert. Doch für einen echten Nutzeffekt muss noch **eine konkrete und demokratische Koordinierung der Dienstleistungsstellen** gewährleistet sein. Eine gute Verknüpfung der Angebote sowie Analysen im Hinblick auf eine gemeinsame Synergienutzung und eine höhere Effizienz sind nötig. So könnte zum Beispiel eine Analyse der geographischen und thematischen Aufteilung wahrscheinlich die Lücken anpeilen und die notwendigen Verbesserungen für eine breitere Abdeckung der Bedürfnisse herbeiführen. Eine systematische Zusammenarbeit zwischen den Institutionen könnte – aus dieser Sicht – eine Vorbedingung für die Finanzierung bestimmter Dienstleistungsaufgaben darstellen.

- Das Informationskonzept mit seinen vielen Inhalten sollte dem Familienschalter übergeordnet sein, während dieser sozusagen die konkrete Anlaufstelle wäre. Eine **Website** könnte als logische Ergänzung des *Familienordners* konzipiert und durch die aktive Teilnahme des freiburgischen Institutionsnetzes verwaltet werden. Jede Organisation (für ihr eigenes Kapitel und dessen Nachführung verantwortlich) wäre in regelmässigem Kontakt mit der für die Website verantwortlichen Dienstleistungsstelle, die für Koordinierung und Verteilung der Informationen verantwortlich wäre<sup>192</sup>.
- Aus diesem Blickwinkel ist die **Verbindung zum Familienschalter** (4.4.1.) sehr wichtig. Er ist nicht nur die Stelle, über die Informationen zur Bevölkerung gelangen, sondern er bietet in umgekehrter Richtung die Möglichkeit, das Netz richtig kennen zu lernen und so die Familien zu den richtigen Institutionen zu schicken.
- Trotz der zahllosen Fallstricke, die die Zersplitterung der kantonalen und eidgenössischen Massnahmen mit sich bringt, sind verschiedene eidgenössische und überkantonale Instanzen von den Fragen der Familienpolitik betroffen und bemühen sich um Lösungen und kohärente Vorschläge zum Thema. Eine **vernetzte Zusammenarbeit mit diesen Organisationen in der Schweiz** hat das Büro für Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, im Rahmen seiner aktuellen Möglichkeiten, bereits verwirklicht. Eine Intensivierung dieser Verbindungen wäre für den Kanton Freiburg besonders vorteilhaft<sup>193</sup>.
- Verschiedene familienpolitische Massnahmen fallen oft den Gemeinden zu. Der Kontext und die Zweckbestimmtheit, die bei der Erarbeitung solcher familienpolitischen Vorschläge im Vordergrund stehen, sollten den gewählten Gemeindevertretern sowie den Verantwortlichen der lokalen Organisation klarer übermittelt werden. Unterstützung sollte bei einer kantonalen Instanz für Familienfragen zu holen sein, insbesondere in der Phase der Einführung verschiedener Massnahmen. Das heisst, dass eine **stetige, konkrete und als Unterstützung konzipierte Verbindung mit den Gemeinden** hergestellt werden sollte.

---

<sup>192</sup> Der Westschweizer Teil der Website [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch) wird nach diesem Betriebsmodell geführt.

<sup>193</sup> Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen macht gegenwärtig sehr gute Erfahrungen für den Kanton Freiburg mit der Teilnahme an Konferenzen der Gleichstellungsbeauftragten der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz. Es kennt die Synergien, die daraus zu gewinnen sind: konzeptuelle, logistische und finanzielle Vorteile, die für einen Kanton mit bescheidenen wirtschaftlichen Mitteln nicht zu vernachlässigen sind. Eine solche Teilnahme am nationalen oder überkantonalen Netzwerk bietet auch Perspektiven für eine verbesserte Kohärenz zwischen den Kantonen und auf eidgenössischer Ebene; es ist ein Kampf gegen den Unsinn der zerstückelten, unsolidarischen Massnahmen, die oft die Bevölkerung befremden.

Gegenwärtig übernimmt das Büro für Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen systematisch die Aufgabe der (schriftlichen) Informationsübermittlung. Diese Aufgabe sollte ausgebaut werden, insbesondere im Hinblick auf – erbetene – Interventionen in den Gemeinden, wenn es um Fragen der Familienpolitik geht.



**Die KKUF ist der Meinung, dass alle relevanten Fragen der umfassenden Familienpolitik in einer speziellen Fachstelle (Familienamt) zusammengelegt und unter die politische Verantwortung einer Direktion des Staatsrats gestellt werden sollten.**



**Die spezielle Fachstelle, die das Büro für Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen sein könnte, wäre für die Einhaltung der festgelegten Prioritäten verantwortlich. Die KKUF betont jedoch, dass für die Durchführung eines Programms für Familien eine adäquate Anpassung des Personalbestands unumgänglich wäre.**

#### **4.4.3. Förderung von Begegnungsorten für Jugendliche**

Bezüglich der Lebensphasen der Familie<sup>194</sup> konzentrierte sich die Familienpolitik bisher stark auf die Periode mit Kleinkindern und auf die besonderen Bedürfnisse, die mit dieser Periode zusammenhängen. Eine spätere Lebensphase ist im Begriff, sich im Bewusstsein der Politiker und der Bevölkerung breit zu machen, und es werden Überlegungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie während der Etappe der obligatorischen Schulzeit gemacht (Fragen betreffend Unterrichtsstunden, schulergänzende Betreuung, Aktivitäten ausserhalb der Unterrichtszeiten). Die Erfahrungen im Alltag sowie bestimmte, manchmal dramatische Ereignisse zeigen, dass Familien während des Jugendalters ihrer Sprösslinge noch ganz andere Schwierigkeiten zu bewältigen haben. So gesehen führen dynamische Erwägungen zu den Bedürfnissen der Familie automatisch zu bestimmten Pfaden, die in dieser entscheidenden Periode hilfreich sein können.

Langeweile, der Mangel an tragfähigen Sozialbeziehungen, «Rumhängen» als Zeitvertrieb und das Fehlen nichtkommerzieller Treffpunkte sind sehr häufig typisch für das Leben ausserhalb der Schule und werden von vielen Mädchen und Jungen ab Beginn des Vorjugendalters so erlebt. Ein gewisses Sichentfernen vom «Familiennest», im übertragenen aber auch im konkreten Sinn, trägt jedoch zum Reifeprozess und zur Verselbständigung der jungen Menschen bei. Allerdings

---

<sup>194</sup> Widmer E., Kellerhals J., Lévy R. präsentieren anhand von sechs Modalitäten die Lebensphasen der Familie in: *Couples contemporains – cohésion, régulation et conflits / une enquête sociologique*. Ed. Séismo, programme prioritaire Demain la Suisse, FNRS, 2003, S. 47- 48. Dies ist die Klassifizierung der Paare der einzelnen aufeinander folgenden Phasen:

- Paare, die noch keine Kinder haben (10%)
- Familien mit Vorschulkindern (21%)
- Familien mit Schulkindern (27%)
- Familien, deren Kinder die Schule abgeschlossen haben (15%)
- Familien, deren Kinder nicht mehr zu Hause wohnen (22%)
- Paare ohne Kinder (6%).

existiert das traditionelle gesellschaftliche Gefüge, das einen gewissen Rahmen bot, praktisch nicht mehr oder nur teilweise und nur in bestimmten Bereichen.

Die Zurverfügungstellung von Begegnungsräumen für Jugendliche, mit Anwesenheit von mindestens einer Fachperson, bietet Jugendlichen eine wertvolle Alternative zum ziel- und orientierungslosen Ausgang. Man hat bereits Überlegungen zur Schaffung eines solchen Ortes im Süden des Kantons<sup>195</sup> angestellt und ist zum Schluss gelangt, dass solche Begegnungszentren aktiv zur Entwicklung wichtiger Werte beitragen: Respekt für die anderen, Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Teilen, Zuhören, Freundschaft, das Recht auf freie Meinungsäusserung, Toleranz, Freude, Selbstentfaltung, Meinungsfreiheit, Lebensqualität und das Wohlbefinden der jungen Menschen.

Um die Entwicklung dieser Werte zu fördern, müssen die angestellten Fachleute ihre Animation entsprechend ausrichten auf:

- Die Entwicklung der staatsbürgerlichen Verantwortung, der Selbstorganisation, des Gemeinschaftssinns, der Sozialisierung und der Primärprävention.
- Die Begünstigung aller Ausdrucksformen und der Persönlichkeitsentwicklung.
- Die Entwicklung von Kreativität, Entdeckungsgeist, Experimentierfreudigkeit, des Lernens und der Entspannung.
- Die Entwicklung einer differenzierten künstlerischen Neugierde.
- Die Ermöglichung der Aneignung von allgemeinem und fachlichem Wissen.
- Ein offenes Ohr, Auskunftsbereitschaft sowie Begleitung bei Problemen, die bei den Jugendlichen festgestellt werden.
- Sensibilisierung der Jugendlichen auf die Problemstellungen unserer Gesellschaft (Umwelt, Entwicklung Nord-Süd etc.).
- Die Begünstigung der sozialen und kulturellen Integration.

Das Zielpublikum dieser Zentren setzt sich zusammen aus Menschen im Vorjugendalter (es muss vor allem an Schülerinnen und Schüler der 5. und 6. Klassen mit schulfreien Mittwochnachmittagen gedacht werden) und im Jugendalter einer bestimmten Region (Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschulen und der Oberstufen sowie Lehrlinge), Oberstufen, die eine Möglichkeit brauchen, ihrer Altersgruppe entsprechende unterschiedliche Beschäftigungen zu finden. Diesen jungen Menschen werden – unter der Bedingung, dass sie die festgelegten Regeln beachten – Räumlichkeiten, Material (Spiele, Musik, Computer etc.) und die fachliche Unterstützung eines Animators oder einer Animatorin zur Verfügung gestellt. Ein solches Zentrum muss eine Atmosphäre der Entspannung und des Wohlbefindens bieten, damit sich zwischen den Jugendlichen und den Betreuungspersonen Vertrauen einstellen kann. So können Letztere ihre Arbeit auf der Beziehung aufbauen und nötigenfalls die jungen Menschen in schwierigen Situationen punktuell helfen. Die Jugendlichen ihrerseits finden Orientierungshilfen sowie einen klaren Rahmen, innerhalb dessen sie dem eigenen Ausdruck freien Lauf lassen können.

Es werden Aktivitäten organisiert, die die Aggressionen der jungen Menschen kanalisieren (durch das Kennenlernen gewisser Sportarten zum Beispiel) und Entspannung und Unterhaltung fördern. Durch diese Aktivitäten können sich die jungen Menschen auch organisatorische, technische und zwischenmenschliche Fähigkeiten aneignen. Sie werden dabei zur Teilnahme sowie zur Übernahme von

---

<sup>195</sup> Besse Roland: « *Centre de rencontre pour jeunes en Veveyse* », descriptif, KKUF, 2003.

Verantwortung für Aktivitäten und Betriebsregeln ermutigt (alkoholfreie Bar, Verhalten gegenüber der Nachbarschaft, eventuell Wiedergutmachungsaufgaben im Fall der Nichteinhaltung des festgelegten Rahmens, Instruktion jüngerer Kameradinnen und Kameraden etc.). Das Zentrum hat einen Jugendrat, der das Betriebsreglement festlegt.

Ein Begegnungszentrum muss den jungen Menschen während den festgelegten Öffnungszeiten freien Zugang bieten. Es muss ein Ort sein, an dem junge Menschen Gehör finden und wo sie, unter anderem, Probleme erörtern und erkennen können. Das Zentrum soll eine Vertrauensbeziehung im Alltag herstellen und kann somit eine Präventionsfunktion haben. Die konkreten Aktivitäten werden auch während den Ferien und an Wochenenden angeboten.

Solche Projekte für Begegnungsorte stellen vor allem die Verantwortung der Gemeinden (bzw. der Bezirke im Sinne von Gemeindegemeinschaften) in den Vordergrund. Der Kanton kann die Gemeinden zu solchen Projekten anregen, insbesondere indem er Kompetenzzentren zur Verfügung stellt (siehe Kapitel 4.4.4.) und ein finanzielles Anreizprogramm einführt. Die Oberamtfrauen und -männer können in diesem Bereich ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der gemeindeübergreifenden Realisierung spielen.

Solche Zentren sollte es in Regionen mit einer Bevölkerung von 20'000 oder mehr Einwohnern geben. Auch wenn die Schwierigkeiten der Umsetzung in ruralen und halburbanen Zonen grösser sind als in den urbanen, so ist die Schaffung der Zentren dort keinesfalls weniger notwendig. Die heutige Jugend ist überall mit den gleichen Problemen und Fragen konfrontiert.

Es handelt sich hier jedoch nicht darum, die Familie in ihrer grundlegenden Rolle zu ersetzen, sondern die jungen Menschen sollen vielmehr ihre Verhaltensweisen in einer sicheren Umgebung ausprobieren können, das Leben in der Gesellschaft üben und lernen, Verantwortung zu übernehmen.

Diese Zentren werden jeweils unter die Verantwortung eines Verbands gestellt, in dem die verschiedenen Personen, die mit den jungen Menschen in den einzelnen Regionen arbeiten, sowie die Behörden vertreten sind. Diese Verbände sind die Arbeitgeber des sozialpädagogischen Personals, das mit der Verantwortung und Animation der verschiedenen Zentren sowie deren Budgetverwaltung betraut ist<sup>196</sup>.



**Die KKUF betont, dass es sehr wichtig ist, angepasste Lösungen für die Bedürfnisse der Familien in ihren verschiedenen Lebensphasen zu finden.**



**Sie unterstützt im ganzen Kantonsgebiet die Schaffung von fachlich geleiteten Begegnungsorten für die Jugend.**

<sup>196</sup> Zur Information: Die KKUF hat ein Jahresbudget von ca. 80'000 Franken für ein interkommunales Jugendzentrum mit einer Halbtagsstelle für einen Animator / eine Animatorin errechnet. Die Beteiligung der Gemeinden wird auf 4.50 Franken pro EinwohnerIn geschätzt. (siehe Besse R., idem).

#### 4.4.4. Kantonale Koordination der Jugendzentren und der Jugendprojekte

In Ergänzung und zur Koordinierung der verschiedenen Begegnungsorte für die Jugend des Kantons Freiburg sollte das Netzwerk von einem unterstützenden Organ lebendig gestaltet werden. Diese Instanz könnte überdies der jeweiligen lokalen Gemeinschaft sowie den Projekten, die diese mit den Jugendlichen ihrer Region zu realisieren wünscht, mit verschiedenen Dienstleistungen zur Seite stehen<sup>197</sup>. Die Verantwortung für diese mobile Dienstleistung sollte einer erfahrenen Animationsperson überlassen werden, die für die jungen Leute, Eltern und Gemeinden da ist, die ein Projekt ausarbeiten und umsetzen wollen. Dieses unterstützende Organ wäre geographisch mobil, würde sich mit den verschiedenen Protagonisten vor Ort treffen und vor allem als «Ressourcenperson» fungieren. Sie wäre auch Verbindungsstelle zwischen den Jugendprojekten des Kantons und würde einen Austausch zwischen den zuständigen Fachleuten in Bezug auf die Aktivitäten der Jugendzentren sowie auf ihre Erfahrungen und Sorgen ermöglichen.

Dies sind die konkreten Aufgaben, die im Rahmen dieses Mandats wahrgenommen werden könnten<sup>198</sup>:

- Eine Dienstleistung, die schulergänzende Projekte junger Gruppen unterstützt und bei der Umsetzung beratend zur Seite steht<sup>199</sup>.
- Ein Beratungsdienst für die Gemeinden, die etwas für die Jugend tun möchten.
- Unterstützung bei der Suche nach Finanzmitteln und der Nutzung von Synergien mit den schulergänzenden Betreuungsstrukturen (siehe Kapitel 4.3.2.2.).
- Die Entwicklung verschiedener Aktionen (Jugendprojekte, Jugendurlaub<sup>200</sup>).
- Die Förderung der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustausches zwischen den verschiedenen Anlaufstellen des Kantons.

<sup>197</sup> Besse Roland: *Coordination cantonale des lieux d'animation*, descriptif, CPMG, 2003.

<sup>198</sup> In einem ersten Text (herausgegeben im April 2003) schenkte der Verfassungsrat des Kantons Freiburg der Jugend besondere Aufmerksamkeit und forderte in Artikel 67, dass *"der Staat und die Gemeinden die Interessen der Jugend berücksichtigen. (Dass) sie die soziale und politische Integration der jungen Menschen fördern. (Dass sie) die Aktivitäten der Jugend unterstützen, insbesondere die Arbeit der Verbände und der Jugendzentren"*. Die Verfassungsrätinnen und –räte fügten dem Artikel 68 somit eine jugendpolitische Aufgabe hinzu, die neben derjenigen des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen steht. Dieser Artikel wurde im zweiten Text aufgehoben, doch das Thema bleibt aktuell.

<sup>199</sup> Der Kanton Neuenburg hat 13 Massnahmen (Präventiv-, Abhilfe- und Repressivmassnahmen) ergriffen, um der Gewalttätigkeit entgegenzutreten. Ganz besonders wichtig sind die Massnahmen der Förderung von Jugendaktivitäten und der Harmonisierung der sozialpädagogischen Dienste. Cf. Laurent J., Chef du Service neuchâtelois de la jeunesse: *Intervention auprès des Clubs «Education et Formation» et «Questions familiales» du Grand Conseil*. Freiburg, 8. Oktober 2003.

<sup>200</sup> Eine erste Zielsetzung dieser Koordinierung der Jugendprojekte könnte sein, den «Jugendurlaub» besser bekannt zu machen und die Ausübung von freiwilliger Jugendarbeit im Sinn von Artikel 329e OR zu fördern.



Dem Staat Freiburg würden durch diese neue Instanz verschiedene Vorteile entstehen. Zu nennen wären insbesondere die positiven Auswirkungen im Bereich der Primärprävention und der staatsbürgerlichen Integration der Jugend<sup>201</sup>. Es wäre ein Beitrag zur gesellschaftlichen Bildung und Integration der Jugend mittels Aktivitäten, die sie motivieren und die in Kollektivprojekten münden und zu Quellen für neue Kompetenzen werden.

Auch die freiburgischen Gemeinden könnten von den Kompetenzen der ihnen zur Verfügung gestellten Fachperson(en) profitieren, indem sie sich deren Erfahrungen mit anderswo im Kanton realisierten Projekten zunutze machen und sich mit ihrer Hilfe mit allem, was mit der freiburgischen Jugend zu tun hat, vernetzen. Die Gemeinden könnten diese Dienstleistung, die betrieblich und finanziell dem Staat Freiburg unterstellt wäre, kostenlos in Anspruch nehmen.

Den Jugendlichen würden durch eine solche praktische Unterstützung ebenfalls Vorteile entstehen: Begleitung während der gesamten Projektausarbeitung und -umsetzung, eine Machbarkeitsbeurteilung der Projekte, Zusammenarbeit bei der Gestaltung, Hilfe bei der Finanzierung, Planung der Realisierung und schliesslich Überlegungen zur Weiterführung der Projekte. Sie hätten damit auch jemanden, der die richtigen Partner für eine Beratung auf den verschiedenen Gebieten (Wirtschaft, Kultur, Umwelt und Recht) finden kann.

Diese kantonale Koordinierung der Animationsorte und der Jugendprojekte entspricht einer geschätzten Kostensumme von jährlich 200'000 Franken und beinhaltet das Salär für eine Vollzeitstelle, den Betrieb sowie die finanziellen Mittel für die Lancierung konkreter Projekte.



**Die KKUF schlägt die Einführung einer kantonalen Koordination der Jugendzentren und der Jugendaktivitäten vor.**

**Sie hat erkannt, dass die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Jugendzentren im Interesse aller liegt. Sie schlägt eine Dienstleistung zur Unterstützung, Beratung und Förderung der Realisierung von schulergänzenden Projekten vor, die von Jugendgruppen oder von Gemeinden, denen Jugendfragen wichtig sind, initiiert werden. Sie unterstreicht die Wichtigkeit der Fachunterstützung bei der Projektausarbeitung und bei der entsprechenden Mittelbeschaffung.**

#### **4.4.5. Aus- und Weiterbildung sowie Information der Gemeindeinstanzen**


Ein enger Kontakt zu den Gemeinden hinsichtlich aller Massnahmen im Zusammenhang mit der Familienpolitik ist ein wichtiger Faktor bei der konkreten Umsetzung von familienpolitischen Massnahmen, die der Verantwortung der

<sup>201</sup> Eine internationale Umfrage über Jugend und Politik setzt die Schweiz – unter den 28 untersuchten Nationen – auf die letzten Plätze bezüglich der staatsbürgerlichen Kenntnisse der Jugend, ihrer Verbundenheit zu ihrem Land und einer positiven Haltung gegenüber der Nation. Die jungen Leute wissen wenig über die Bedeutung der Konkurrenz in der freien Marktwirtschaft und den Zweck der Gewerkschaften; sie sind, gemäss dieser Untersuchung, potenzielle Nichtwähler. (vgl. Krill MJ.: «L'école doit former les futurs citoyens» in *Construire* 41, 7. Oktober 2003). Siehe: Oser F. und Biedermann H.: *Jugend ohne Politik*, Ed. Rügger, Zürich, 2003.

Gemeindeexekutiven unterstellt sind. Durch einen regelmässigen Kontakt würden die betrieblichen Dimensionen der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen verbessert und die familienpolitischen Informationen der Kantone und des Bundes übermittelt.

Wie bereits hervorgehoben, wird diese Aufgabe durch die Publikationen des Büros für Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen bereits teilweise erfüllt. Es wäre jedoch nützlich, wenn genauer auf die Anfragen der Gemeinden eingegangen werden könnte, denn diese sind schliesslich – durch ihre rechtliche Zuständigkeit sowie durch ihre Nähe zu den Einwohnern – wichtige Partner in der Familienpolitik.

Im Austausch mit den Gemeindeinstanzen sollte der Entwicklung einer lokalen Jugendpolitik und den Bedürfnissen der Familien mit Kindern im Vorjugend- und Jugendalter besonders viel Gewicht beigemessen werden. Für die jungen Menschen gibt es heute keine Orte der sozialen Integration mehr, von denen frühere Generationen profitieren konnten (Kirchgemeinde, Jugendverbände, Musikgruppen), oder es gibt sie noch, aber sie entsprechen nicht mehr den Erwartungen der Jugend.

 **Die KKUF schlägt vor, dass das Familienamt (siehe 4.4.2.) systematisch den Kontakt zu den Gemeindeinstanzen sucht, um sie über alle Massnahmen im Zusammenhang mit der umfassenden Familienpolitik zu informieren oder sie – auf Anfrage – auszubilden. Sie spricht sich für die konkrete Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen aus. Sie ist der Ansicht, dass der lokalen Jugendpolitik ein besonders grosses Gewicht beigemessen werden muss, und zwar im gesamten Kanton Freiburg.**

#### 4.4.6. Vorbereitung auf das Familienleben in der Schule

Im Verlauf der Untersuchung der verschiedenen Mittel, deren sich die Familien bedienen können und die ihnen bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben helfen, hat die KKUF mit Besorgnis festgestellt, dass es keine Ausbildungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine Familiengründung gibt und dass die Situation oft jahrelang nicht den wirklichen Umständen angepasst wird.

Die Verantwortung für eine Familie zu übernehmen gehört jedoch zu den anspruchsvollsten langfristigen menschlichen Aufgaben überhaupt. Auf die Elternrolle werden weder Männer noch Frauen wirklich vorbereitet. Die traditionellen Bezüge, die eine einführende und normative Rolle spielten, sind weniger aktuell und für das Antreten der Elternrolle nicht mehr in gleichem Mass richtungsweisend. Ausserdem wandeln sich die gesellschaftlichen und kulturellen Anforderungen und bringen bedeutende Verhaltensveränderungen mit sich. Autorität wird nicht mehr in autoritärer Weise ausgeübt! Der Rhythmus des heutigen Lebens, der gesellschaftliche Erfolgsdruck und der Kampf gegen die Unsicherheiten des Daseins wirken sich sehr störend auf die Erziehung und das Familienleben aus. Diesbezüglich hat man die Tendenz, der Schule (und ihren Fachleuten) immer mehr grundlegende pädagogische Aufgaben zu übertragen. Die Schule weist diese Verantwortung nun als ein Prärogativ an die Familie zurück. Denn Eltern verfügen

über ein sehr vielseitiges Rüstzeug für den Umgang mit der Familie, die eine tägliche Herausforderung darstellt<sup>202</sup>.

Auf einer anderen Ebene gilt ein erfüllendes Gefühlslebens als eine «normale» Erwartung im Leben von Paaren und Familien. Mehr noch als die (wirtschaftliche) Vernunft von gestern, ist sie heute eins der Kriterien sine qua non, die die Partnerschaft erhalten oder ihre Auflösung rechtfertigen kann. Doch selbst hier sind jene, die sich auf das Abenteuer einer festen Partnerschaft und der Familie einlassen, nicht immer in der Lage, die Herausforderung zu meistern. Die Fähigkeit, richtig zu kommunizieren, die eigenen Bedürfnisse zu formulieren, die des anderen zu hören, Missverständnisse vorzusehen und Beziehungskonflikte zu entschärfen sind einem nicht unbedingt angeboren. Auch werden diese Fähigkeiten von der typischen Konsumhaltung unserer Epoche nicht grossgeschrieben. Kultur und Medien sind fixiert auf den «Schein», zu dem nur das Verb «haben» passt, und unterdrücken oft die Essenz des menschlichen Wesens, dessen Existenz grundsätzlich von seiner Beziehung zu anderen abhängt.

Solche und ähnliche Überlegungen, die hier nur grob skizziert sind, haben die KKUF dazu veranlasst, an die Mittel zu denken, die den Paaren und Eltern zur Verfügung gestellt werden müssen, damit diese ihre Kompetenzen gegenüber den Herausforderungen des Familienlebens verbessern können. Die KKUF möchte den Familien Verständnis- und Handlungsinstrumente anbieten, die einerseits die Chancen des Beisammenbleibens erhöhen und andererseits die Erfüllung elterlicher Aufgaben erleichtern. Es sind dies Vorschläge, die hier in den Kapiteln 4.4.6. bis 4.4.12. dargelegt sind.

Die erste vorgeschlagene Vorkehrung ist keine eigentliche Massnahme, sondern ein Ziel, das über den gesamten Schulprozess hinweg im Auge zu behalten ist. Es handelt sich auch nicht um einen zusätzlichen Wissensstoff, den es aufzunehmen gilt, sondern um eine Denkweise, die im Rahmen der Schule zu entfalten ist. Dieses Ziel sollte von der Vorschule an die Bildungszeit eines jeden begleiten, die obligatorische Schulzeit durchdringen und sich auch während der verschiedenen Lebensetappen, die schliesslich im aktiven Leben münden, weiterentwickeln. Es ist eine transversale Aufgabe der Schule und sollte in die Grundausbildung sowie in die Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer aller Ausbildungsstufen integriert sein. Aus diesen Gründen und aus dieser Perspektive könnte man Fachspezialisten mit den Dienstleistungsaufträgen betrauen.

---

<sup>202</sup> Eine interdepartementale Kommission unter der Verantwortung der EKSD hat kürzlich für den Staatsrat einen Bericht über *les difficultés de comportement des élèves du Canton de Fribourg* ausgearbeitet. Sie schlägt, neben anderen Massnahmen, eine präventive Haltung und frühzeitige Erkennung vor und gibt einige Denkanstösse für den Vorschulbereich:

- Stärkung der Familienunterstützung
- Vernetzung der Betreuungsstrukturen
- wirksame Anwendung des Gesetzes über die familienergänzenden Betreuungsstrukturen
- Einführung eines zweiten Kindergartenjahres.

Vgl. Wattendorff M., Präsident dieser Kommission: *Intervention auprès des Clubs «Education et Formation» et «Questions familiales» du Grand Conseil*. Freiburg, 8. Oktober 2003.

Bei dem hier vorgeschlagenen Ziel geht es darum, dass Kinder vom jüngsten Alter an und insbesondere in der Schule (wahrscheinlich im Rahmen der *Lebenskunde*) verschiedene Fähigkeiten erlernen, die sie später für das Familienleben brauchen werden.

- Kommunizieren lernen.
- Kompetenzen zum Aufbau lang anhaltender, stabiler Beziehungen entwickeln.
- Wege der Konfliktlösung ausprobieren.
- Zuhören lernen und Einfühlsamkeit üben.
- Den Wert des gegenseitigen Respekts erkennen<sup>203</sup>.



**Die KKUF schlägt vor, dass die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport die Vorbereitung auf das Familienleben stärker in den Unterricht integriert, indem sie – auf allen Schulstufen – die Kompetenzen auf dem Gebiet der Kommunikation, der Konfliktbewältigung, des gegenseitigen Respekts und der Rollenverteilung fördert.**

#### 4.4.7. Informationsunterlagen bei der Geburt eines Kindes

Es gibt interessante Unterlagen, die als Begleitung für die ersten Lebensmonate eines Kindes dienen können, indem sie den Eltern Informationen und Ratschläge vermitteln (zum Beispiel die Elternbriefe von Pro Juventute für Eltern von Kindern zwischen 0 und 2 Jahren). Die ausgezeichnete Qualität dieser Unterlagen und das elterliche Interesse an einer solchen Begleitung rechtfertigen die systematische Verteilung eines solchen Instruments. Damit Eltern Kenntnis dieses Angebots erhalten und die Dokumentation in der Folge möglicherweise abonnieren, sollte jede Familie bei der Geburt des ersten Kindes die Elternbriefe gratis erhalten. Die Zustellung dieser Unterlagen wäre auch eine Gelegenheit, den Eltern zu gratulieren und ihnen ein Grundlagendokument mit konkreten kantonsspezifischen Informationen zu überreichen, unter anderem die Adresse des Familienschalters und der Website (wie in Kapitel 4.4.1. vorgesehen). Gegenwärtig kommen im Kanton Freiburg jedes Jahr rund 3000 Kinder zur Welt.

Der Staat Freiburg sollte die Koordinierung und die Finanzierung dieser Massnahme sichern.



**Die KKUF schlägt vor, dass jede Familie bei der Geburt eines Kindes einen Dokumentations- und Informationsordner erhalten soll.**

<sup>203</sup> Diese Überlegungen stehen im Einklang mit der Neuenburger Schulpolitik, wo eine der Massnahmen darauf abzielt, gewaltlose Beziehungen in der Schule zu entwickeln. Cf. Laurent J., idem.

#### 4.4.8. Mütter- und Väterberatung

Die Mütter- und Väterberatung nimmt in der Geburtenabteilung einen ersten Kontakt auf und bietet den Eltern Ratschläge bei Hausbesuchen, Konsultationen in den Beratungszentren oder per Telefon. Die Beraterinnen führen beim Säugling regelmässig medizinische Kontrollen durch, um seine körperlichen, geistigen und psychischen Fähigkeiten zu prüfen; sie können allfällige Verhaltensstörungen erkennen und, falls nötig, Behandlungsmassnahmen einleiten. Sie organisieren spezielle Kurse, in denen sie den Eltern Informationen über Pflege, Ernährung, Erziehung und Entwicklung des Kindes geben, sie stellen einen Ernährungsplan für das Kind und Ratschläge für die Eltern zusammen und bieten die Erstellung eines Impfplans an<sup>204</sup>. Diese Dienstleistungsstellen kooperieren mit anderen Vertreterinnen und Vertretern der sozialen Gesundheitsfürsorge.

Der Wert einer Mütter- und Väterberatung für Familien mit Kindern zwischen 0 und 5 Jahren bedarf keiner grossen Erklärungen. Es muss jedoch hervorgehoben werden, dass eine solche Unterstützung junger Familien durch die soziale Gesundheitsfürsorge umso wertvoller ist, als es in Freiburg verhältnismässig wenige Pädiatriepraxen gibt.

Mehrere Organisationen im Kanton bieten solche unterstützenden und beratenden Dienstleistungen für Familien<sup>205</sup> an:

<u>Bezirke Broye und Greyerz:</u>	Freiburgisches Rotes Kreuz
<u>Bezirk Glâne:</u>	das <i>Réseau de santé de la Glâne</i>
<u>Bezirke See und Sense:</u>	die Gemeindeverbände
<u>Bezirk Saane:</u>	Stadt Freiburg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly und Villars-sur-Glâne: die <i>Association de l'Office familial</i>
	In den anderen Gemeinden des Bezirks: das Freiburgische Rote Kreuz
<u>Bezirk Vivisbach:</u>	Pro Juventute

Die Präventivfunktion solcher Dienstleistungen ist ebenfalls hervorzuheben. Die Beraterinnen und Berater setzen sich für gesunde Essgewohnheiten sowie einen guten Schlaf- und Lebensrhythmus ein. Sie stellen auch einen sozialen Kontakt mit den Familien her, der im Rahmen der Prävention (Passivrauchen, Alkoholismus bei den Eltern) und hinsichtlich allfälliger Misshandlungen (Vernachlässigung, Gewalt, sexueller Missbrauch) eine Rolle spielen kann. Das Krankenpflegepersonal der Mütter- und Väterberatung kann auch Behinderungen und andere Probleme frühzeitig erkennen und die Eltern rasch zu den richtigen Spezialisten schicken.

<sup>204</sup> Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen: *Classeur des familles/Familienordner*, Freiburg, 2001, fiche no 360. Präsentiert wird auch eine Liste der verschiedenen Zentren, die von sechs verschiedenen Organisationen geführt werden.

<sup>205</sup> Hungerbühler S.: « *Puériculture* », KKUF, 2003.

In allen Regionen des Kantons müssen adäquate Mittel gesichert sein für ein wirksames Angebot der Mütter- und Väterberatung, für Eltern aller Kinder, und zwar bis zum Kindergartenalter (siehe Kapitel 4.1.3.3.b.), d.h. bis sie Zugang zu schulärztlichen Dienstleistungen erhalten (Kapitel 4.4.12).

Es sei daran erinnert, dass einige Kinder bis zum obligatorischen Schulalter nur wenig Kontakt mit Menschen ausserhalb des Familienrahmens haben. In dieser Hinsicht kann eine solche Vorkehrung einen wichtigen Zugang zu gewissen Familien bilden, insbesondere (aber nicht ausschliesslich) wenn ein Kind spezielle Unterstützung oder Schutz benötigt<sup>206</sup>.

Zurzeit sind die generellen Dienstleistungen für die Eltern kostenlos. Bestimmte Dienstleistungen erfordern jedoch einen einmaligen finanziellen Beitrag<sup>207</sup>.

Was die Finanzierung der Aktivitäten der Mütter- und Väterberatung angeht, so sind die bestehenden Rechtsgrundlagen ungenügend. Die Gemeinden des Kantons «können» sich beteiligen. Es stellt sich heraus, dass zwischen den Gemeindebeiträgen (einige beteiligen sich gar nicht) und jenen des Staates Freiburg (wenig transparente Verteilungskriterien und -schlüssel) markante Unterschiede bestehen. Das neue Gesundheitsgesetz hat noch nicht zur Klärung dieser Situation beigetragen. Es müsste künftig eine Gleichstellung garantieren können. Gegenwärtig könnten die Dienstleistungen ohne die Unterstützung von Spendengeldern (Loterie Romande, private Geldgeber) nicht erbracht werden.

Damit auf die aktuellen Bedürfnisse der Eltern eingegangen werden kann, wurden zusätzliche Angebote im Sinn von Pilotprojekten eingeführt. Das *Office familial* bietet zum Beispiel jeden Monat eine «Konsultation in Anwesenheit einer Kinderpsychiaterin oder eines Kinderpsychiaters» sowie «Themennachmittage für Eltern». Dieses Projekt konnte dank der Unterstützung der Loterie Romande und einem einmaligen Zuschuss des Staates Freiburg realisiert werden.

Im Interesse des Kindes müssen die Aktivitäten der Mütter- und Väterberatung unbedingt durch eine genügende und regelmässige Finanzierung gesichert werden<sup>208</sup>.



**Die KKUF schlägt vor, dass allen Familien, die im Kanton Freiburg wohnen, eine Mütter- und Väterberatung für Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt zur Verfügung steht. Dies verlangt eine Stärkung der Rechtsgrundlage zur Sicherung einer echten Finanzierung dieser Dienstleistungen.**

<sup>206</sup> Eine Bemerkung dieser Art wurde im Verlauf einer Gesprächsrunde am Kongress über «*Le Bien de l'Enfant en perspective*» gemacht, einem interdisziplinären Symposium, organisiert vom eidgenössischen Departement des Innern, dem Institut für Familienforschung und –beratung und dem *Interdisziplinären Institut für Ethik und Menschenrechte* der Universität Freiburg, Kinderschutz Schweiz, Freiburg, 1. März 2002.

<sup>207</sup> Die Mütter- und Väterberatung des *Office familial* verlangt zum Beispiel 25 Franken für das Anlegen eines Dossiers.

<sup>208</sup> Hungerbühler S.: *Puériculture*, KKUF, 2003.

#### 4.4.9. «Bildungsgutscheine»

Die in den vorangehenden Paragraphen (4.4.6. und 4.4.7) dargelegten Überlegungen wollen die Eltern zur Entwicklung von Bildungsgewohnheiten im Zusammenhang mit der Familie anregen<sup>209</sup>. Jede Familie sollte pro Kind «Bildungsgutscheine» im Wert von mindestens 100 Franken erhalten, damit die Eltern einen Erziehungsgrundkurs besuchen können. Diese Gutscheine (deren Gültigkeit zeitlich nicht begrenzt wäre) wären nach der freien Wahl der Eltern verwendbar, je nach den verschiedenen Angeboten der entsprechenden Fachverbände (zum Beispiel: Elternschule, die *Association pour l'éducation familiale*, Elternbildung Deutschfreiburg, Institut für Familienforschung und -beratung der Universität Freiburg, Verein Familienbegleitung).

Der Staat Freiburg sollte auch die Koordinierung und die Finanzierung dieser Massnahme sichern.



**Die KKUF schlägt vor, dass jedes Kind zu «Bildungsgutscheinen» berechtigt, die seine Eltern zum Zweck der Weiterbildung im Bereich der Familienerziehung erhalten und die sich nach den Angeboten der verschiedenen Verbände richten.**

#### 4.4.10. Mitarbeit der Eltern an Schulhausprojekten<sup>210</sup>

Die Schulhausprojekte, «deren Ziel es ist, die Qualität der Schule zu verbessern, sind Aktionen zur Schaffung einer gemeinsamen Kultur, einer Lebenskultur innerhalb der Schule, in Form einer Partnerschaft zwischen dem Lehrpersonal, den Schülern, den Eltern und den Schulbehörden»<sup>211</sup>.

Diese gemeinschaftliche Art, alternative didaktische Formen zu finden, erweist sich als ein ergänzender, fruchtbarer und wertvoller Ansatz. Das Konzept sowie die Direktiven in diesem Bereich unterstreichen die Wichtigkeit eines Vorgehens, das die Eltern mit einschliesst. Die hier dargelegten Überlegungen sollen alle Schulpartner und -partnerinnen, die sich (manchmal langfristig) für diese Schulhausprojekte einsetzen, ermutigen. Sie betonen auch die Wichtigkeit, die Eltern der Schüler vom ersten Moment an, das heisst bereits in die Überlegungen, die zur Auswahl eines Schulhausprojekts führen, mit einzubeziehen, sei dies nun in einem Schulkreis oder in einer Quartierschule. Diese frühe Einbindung der Eltern folgt der Grundidee des Schulhausprojekts und ist eine sinnvolle Methode, die Partnerschaft zwischen der Schule und der Familie anzuerkennen und aufzubauen.




**Die KKUF schlägt der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport vor, die Teilnahme der Eltern an den Schulhausprojekten zu fördern.**

<sup>209</sup> Der Kanton Neuenburg führt eine Kampagne zur Sensibilisierung der Eltern hinsichtlich der Wichtigkeit der Bildung ihrer Kinder durch; informative Clips werden im Lokalfernsehen ausgestrahlt und sind auf DVD (in 11 Sprachen übersetzt) erhältlich. Cf. Laurent J., idem.

<sup>210</sup> Siehe auch: EKSD, Dokumentation: *Les relations école-famille*, August 1997, S. 24-25.


<sup>211</sup> Direction des Ecoles, APF et S+E: *Guide des écoles enfantines et primaires de la ville de Fribourg*. Freiburg, 2001, S. 13.

 **Sie schlägt vor, dass die Rolle der Eltern bei der Schulung ihrer Kinder im Rahmen der Aus- und Weiterbildung des Lehrkörpers anerkannt wird.**

#### 4.4.11. Zulassung der Eltern zu bestimmten Fachkursen für Lehrpersonal

Der Lehrkörper verfügt über Fortbildungskurse in verschiedenen Bereichen. Einige davon können auch für Eltern von Schülern nutzbringend sein. Die Zulassung von Eltern zu ausgewählten Bildungskursen könnte interessant sein. Sie würde der öffentlichen Hand keine zusätzlichen Kosten verursachen, insbesondere wenn in einem Kurs noch freie Plätze sind.

Diese Möglichkeit besteht teilweise bereits für deutschsprachige Eltern im Kanton (Essgewohnheiten, Tabak, Cannabis, Alkohol). Den Eltern des französischsprachigen Kantonsteils wird das Angebot nur in sehr sporadischer Weise gemacht. Die Informationen im Zusammenhang mit diesen Kursen könnten auf der Website (Kapitel 4.4.1.) veröffentlicht und durch die Elternverbände verbreitet werden.

 **Die KKUF schlägt der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport vor, die Eltern zu bestimmten Kursen für Lehrpersonal zuzulassen und die Bildungsinstanzen für diese Idee zu sensibilisieren.**

#### 4.4.12. Verbesserung der Koordination des Schulgesundheitswesens<sup>212</sup>

Der schulärztliche Dienst ist eine Möglichkeit, nicht nur die Kontrolle der Gesundheit von Schülerinnen und Schülern gemäss den gültigen gesetzlichen Vorschriften zu sichern, sondern auch präventiv zu handeln und die Gesundheit an den Schulen zu fördern. Diese Dienstleistung entspricht der Logik einer gegenseitigen Ergänzung von Familie und Kollektiv, die das Wohlergehen des Einzelnen anstreben. Sie wurde ursprünglich von der Mütter- und Väterberatung für Kinder im Vorschulalter eingeführt (siehe Kapitel 4.4.8) und sollte, in jeweils angepasster Form, während der Kindergarten-, Primar- und Sekundarschulzeit weitergeführt werden<sup>213</sup>.

Dem Vorbild des schulärztlichen Dienstes der Stadt Freiburg entsprechend sollte die Gesamtheit der Schülerinnen und Schüler des Kantons in den Genuss schulärztlicher Dienstleistungen kommen, die die Prävention und die Gesundheit aktiv fördern. Die vernetzte Arbeitsweise ist für die Schulen also «die Antwort auf

---

<sup>212</sup> Diese Koordination muss in Zusammenarbeit mit der LIFAT und der Suchtpräventionsstelle (gemäss Tabelle, S. 10, müsste die Suchtpräventionsstelle Deutschfreiburg und LIFAT eigentlich dasselbe sein) stattfinden.

<sup>213</sup> Siehe auch «Modèles pour l'introduction de la prévention de la santé et des préventions en milieu scolaire», öffentlich zugängliche Dokumentation der EKSD und der GSD vom 04.02.03.



dringende Bedürfnisse» auf diesem Gebiet. Das Ziel dieses Vorgehens<sup>214</sup> ist es, den Schülerinnen und Schülern sowie anderen Schulpartnern – durch diesen medizinischen Rahmen – «ein körperliches und psychisches Wohlbefinden, das eine Grundvoraussetzung für die Entfaltung eines jeden Menschen ist»<sup>215</sup> zu ermöglichen.

Aus dieser Perspektive gesehen arbeitet der medizinische Schuldienst der Stadt Freiburg – bestehend aus einer Ärztin/einem Arzt und drei Krankenpflegerinnen/Krankenpflegern – «vernetzt mit allen Schulpartnern zusammen (mit Lehrerinnen und Lehrern, Schülerinnen und Schülern, den Eltern, Schuldiensten, schulergänzenden Betreuungsdiensten, externem Personal, der Schuldirektion, den Schulinspektoren» und -inspektorinnen etc.). Er befasst sich mit den einzelnen Problemen, die von den Lehrerinnen und Lehrern oder von den Eltern der Schülerinnen und Schüler unterbreitet werden und schlägt konkrete Interventionen vor. Er arbeitet mit den verschiedenen Lehranstalten zusammen, die ein Projekt in Angriff nehmen oder die Gesundheitsförderung bei sich einführen wollen. Er führt einen regelmässigen Austausch mit den Verantwortlichen anderer kantonaler Projekte, die mit den Schulen zu tun haben<sup>216</sup>.

Gegenwärtig behandelt die Gesetzgebung über den schulärztlichen Dienst (Beschluss und Verordnung vom 3. Januar 1948 über die sanitärische Inspektion der Primarschulen des Kantons Freiburg) die punktuellen somatischen Untersuchungen restriktiv. Diese werden, ausser in der Stadt Freiburg, durch eine/n im Schulkreis praktizierende/n Allgemeinärztin/Allgemeinarzt durchgeführt<sup>217</sup>.



**Die KKUF schlägt vor, dass die Koordination von Gesundheitswesen und Schule verstärkt wird, damit überall im Kanton ein schulärztlicher Dienst mit Krankheitserkennung, Prävention und Gesundheitsförderung angeboten werden kann.**



**Sie schlägt vor, dass das Gesetz (vom 03.01.1948) über die schulärztlichen Dienste in diesem Sinn geändert wird und dass insbesondere die Rolle des Krankenpflegepersonals an den Schulen (das speziell dafür ausgebildet ist) gestärkt wird.**

<sup>214</sup> Festgelegt in der Ottawa-Charta, der Resolution von Thessaloniki und im neuen kantonalen Gesundheitsgesetz.

<sup>215</sup> Website der Stadt Freiburg / Schuldirektion / schulärztlicher und schulzahnärztlicher Dienst / September 2003.

<sup>216</sup> Ibidem.

<sup>217</sup> Insbesondere das Gesundheitsmodell, wie es von der EKSD und der GSD formuliert wurde, sollte beachtet werden: *Enseignants et membres de la Commission scolaire*: Direktiven vom 5. Februar 1996 von A. Macheret, Staatsrat und Madame R. Lüthi, Staatsrätin.

## **4.5. INFORMATION DER BEZUGSBERECHTIGTEN UND KONKRETE ADMINISTRATIVE UNTERSTÜTZUNG**


### **Einführung**


Der erleichterte und schnelle Zugang zu Leistungen ist einer der Aspekte, der bereits verschiedentlich im Rahmen dieser Überlegungen hervorgehoben wurde. Dies ist eine der Aufgaben zur Erschaffung, Kontrolle, ja Verbesserung der Massnahmen in sämtlichen bestehenden Regelungen der Familienpolitik im Kanton Freiburg.

Die Leistungen den Bezugsberechtigten näher zu bringen ist vor allem eine politische Option, die den Menschen respektiert, aber auch eine rationelle Notwendigkeit, die von der Anzahl Analphabeten (mindestens 10%)<sup>218</sup>, die in unserem Land leben, wie auch von den multikulturellen Gegebenheiten, die mehr und mehr unsere Gesellschaft charakterisieren, vorgegeben wird.

Der Familienschalter (Kapitel 4.4.1.) ist eine erste Facette des verbesserten Zugangs zu den Leistungen, doch muss dieser erleichterte administrative Zugang für jedes Amt wie auch für die anderen Fachstellen zur ausdrücklichen Aufgabe werden. Die Überprüfung dieses Vorgehens könnte Gegenstand eines Mandats zur Koordinierung der familienpolitischen Massnahmen sein (Kapitel 4.4.2.)

Zudem müsste jede Dienststelle, bei der Gesuche um Familienleistungen schriftlich und in Formularform eingereicht werden müssen, den Gesuchstellenden die nötige konkrete Hilfestellung bieten.

 **Die KKUF schlägt vor, dass die Mittel für eine aktive Information der Bezugsberechtigten bei der Umsetzung jeder familienpolitischen Massnahme eingeplant werden<sup>219</sup>.**

 **Die Kommission verlangt, dass sämtliche Dienstleistungsstellen, die formelle schriftliche Gesuche für bestimmte Leistungen bearbeiten, den Gesuchstellenden die nötige konkrete Hilfestellung bieten.**

<sup>218</sup> Bundesamt für Kultur / Vanhooydonk S. und Grossenbacher S. : *L'illetterisme, quand l'écrit pose problème*. Rapport de tendance CRSE no 5.

<sup>219</sup> Dieser Abschnitt betrifft das ganze Kapitel 4, sollte jedoch auch generell ein Anliegen sein, das sich nicht ausschliesslich auf die Familienthematik beschränkt.

## **4.6. VERSCHIEDENE THEMEN**

### **Einführung**

In seiner Gesamtheit ist das folgende Kapitel, das weder spezifisch auf Freiburg ausgerichtet ist noch unmittelbare Massnahmen vorschlägt, eine Anregung, gewisse Aspekte der Familienpolitik nicht zu vernachlässigen. Es soll zu einer ganzheitlichen Sichtweise von verschiedenen Familiensituationen und -realitäten beitragen.

Die folgenden Überlegungen führen zudem zu einem Verständnis der Familie im Zeichen der Partnerschaft und der Anerkennung der unersetzlichen Leistungen, die sie erbringt, unabhängig von ihrem Status und ihren Problemen (4.6.1. bis 4.6.4.).

Ein weiterer Abschnitt, bei dem es um Raumplanung und Verkehr geht, soll vor allem an Sachverhalte erinnern, die ebenso zu den Überlegungen zur Familienpolitik gehören, die jedoch hier aus Gründen der Limitierung des Untersuchungsfelds nicht angesprochen werden konnten (4.6.5.).

Im Abschnitt zum Thema der Gewalt in der Ehe werden die Schlussfolgerungen einer interdisziplinären Arbeitsgruppe integriert, die sich seit dem Jahr 2000 für die konkrete Verbesserung der Situation im Kanton Freiburg engagiert (4.6.6.).

### **4.6.1 Überlegungen zur Familie und zur älteren Generation**

Die hier präsentierten Überlegungen beleuchten die Gegenseitigkeit der solidarischen Leistungen zwischen den Familien und der älteren Generation. Genannt werden wollen die reiche Vielfalt dieses Austausches sowie die zu überwindenden Probleme: Alles Elemente, die im Bereich der Familienpolitik berücksichtigt werden müssen.

Die Studien zu den Phasen des späteren Familienlebens wecken seit einiger Zeit aus zwei Gründen ein grösseres Interesse: Der erste Grund steht in Zusammenhang mit der Betreuung der betagten Personen, die mit der demographischen Alterung und der Tatsache, dass diese Betreuung zu einem grossen Teil von den Familien wahrgenommen wird, an Bedeutung gewinnt. Schliesslich, so scheint es, kann nicht von einem Zerfall der Familiensolidarität oder von einem Abbrechen der Generationenbeziehungen gesprochen werden<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> Höpflinger F. und Stückelberger A.: *Späte und nachberufliche Familienphasen – intergenerationelle Leistungen moderner Familien*. Forum Familienfragen, Solothurn, 11. September 2002.

Das Verhältnis der Bevölkerungsgruppen nach Generationen hat sich über die letzten Jahrzehnte weitgehend verschoben, und zwar «aufgrund der sinkenden Geburtenrate wie auch der Erhöhung der Lebenserwartung»<sup>221</sup>. Schematisch gesehen kann man eine dritte Generation (aktive junge Rentner, die noch zahlreiche Jahre in guter Gesundheit vor sich haben) von einer vierten unterscheiden, die aus teilweise pflegebedürftigen betagten Menschen besteht, deren Gesundheitsprobleme einen Einfluss auf ihren Lebensstil und Wohnort haben. «Diese neuen Gegebenheiten schaffen historisch noch nie da gewesene Situationen für betagte Menschen sowie eine Veränderung der familiären Beziehungen»<sup>222</sup>. Neue Herausforderungen stellen sich den Familien bezüglich der Solidarität, aber auch bezüglich neuer Möglichkeiten, die mit der Verfügbarkeit und Verfassung der «jungen» Grosseltern in Zusammenhang stehen.

«In vielen Fällen verlaufen die familiären Solidaritäts- und Hilfeleistungen in beide Richtungen: von der jüngeren Generation zur älteren Generation (Hilfe und Pflege im Alter), aber auch von der älteren Generation zur jüngeren Generation (z.B. Geldzuweisungen<sup>223</sup> und finanzielle Unterstützung bei der Familiengründung und Betreuung der Enkelkinder)»<sup>224</sup>.

Das Rentenalter ist also nicht mehr «eine Schwelle des Lebens», sondern bedeutet vielmehr Freizeit. Gemäss Untersuchungen wird diese Zeit zu einem grossen Teil in gemeinnützige und familiäre Aktivitäten investiert, insbesondere in die Betreuung der Enkelkinder<sup>225</sup>. Diese Art der Kinderbetreuung scheint sogar häufiger vorzukommen als professionelle familienergänzende Betreuungsstrukturen. Diese solidarische Familienhilfe wird vor allem als «Aushelfen» präsentiert und geschieht oft in Ergänzung zu den Leistungen der Eltern<sup>226</sup>.

Aus verschiedenen Gründen ist die Solidarität zwischen den Generationen nicht immer Realität. Allerdings leben die Familienangehörigen gesamthaft gesehen immer noch öfter als weithin angenommen in der näheren Umgebung der betagten Personen und wöchentliche Zusammenkünfte der Generationen sind immer noch üblich für die grosse Mehrheit der Familien<sup>227</sup>.

---

<sup>221</sup> Berset V. : « Nouveaux rapports entre les générations, nouvelles solidarités familiales ? » dans *Questions familiales*, OFAS 1/99, Bern, S. 2 bis 4.

<sup>222</sup> Idem.

<sup>223</sup> Diese Geldzuweisungen können bedeutend sein. Siehe Höpflinger F. und Stückelberger A., 11.09.2002.

<sup>224</sup> Idem S.3.

<sup>225</sup> Berset V. : 1/99, S. 2 bis 4.

<sup>226</sup> «Die Daten der schweizerischen Untersuchung zur aktiven Bevölkerung ergeben (...), dass mehr als 40% der Familien mit Kindern unter sieben Jahren, die für deren Betreuung von einer Drittperson abhängig sind, die Kinder ihren Grosseltern anvertrauen.» Höpflinger F. und Stückelberger A., 11.09.2002.

<sup>227</sup> Berset V. : idem.

Unbestritten ist, dass die Lebensorte und Lebensstile sich verändert haben. In fortgeschrittenem Alter spielt sich «ein grosser Teil des Familienlebens oder des Lebens mit Verwandten in getrennten Haushalten» ab. In diesem Zusammenhang spricht man von *Intimität auf Abstand*<sup>228</sup>. Vermehrt leben betagte Personen allein, davon 80% Frauen<sup>229</sup>. Dies ist auch ein Ausdruck des Wunsches nach Autonomie und individueller Freiheit; beides sind Phänomene, die in unserem Wertesystem eine tragende Rolle spielen. Deshalb muss die Analyse der familiären Beziehungen, insbesondere die gegenseitige Hilfeleistung, nunmehr den Ausdruck «gemeinsamer Haushalt» hinter sich lassen und um den Begriff «Hilfsnetzwerke» erweitert werden<sup>230</sup>.

Was die Verpflichtungen der Kinder gegenüber ihren alten Eltern angeht, kann man sagen, dass zahlreiche Paare sich in einer «Sandwich»-Position befinden; einerseits haben sie eine betagte Mutter oder einen betagten Vater, die oder der teilweise abhängig ist und Unterstützung erwartet, und andererseits haben sie Kinder oder Enkelkinder, denen sie ihre Zeit widmen<sup>231</sup>. Mindestens eine von fünf Frauen (meist sind es Frauen, die konkret die Eltern oder Schwiegereltern betreuen) erlebt diese Situation und muss die Unvereinbarkeit von Beruf und Betreuung der älteren Generation überwinden. Für die Frauen ist dies oft der zweite Konflikt der Unvereinbarkeit von Beruf und Familie. Einige von ihnen haben diese Herausforderungen alle gleichzeitig zu bewältigen und jonglieren mit ihren eigenen Kindern, der älteren Generation und dem Arbeitsplatz. Diese zweifache Familienbelastung ist u.a. abhängig von der Anzahl Geschwister, von der Möglichkeit, die Betreuung des betagten Elternteils auf mehrere Personen aufzuteilen, sowie von der Aufgabenteilung des Paares selbst<sup>232</sup>.

In wirtschaftlicher Hinsicht wird die freiwillige Hilfe an betagte Personen in der Schweiz auf mindestens 13 bis 15 Milliarden Franken pro Jahr geschätzt<sup>233</sup>. Und die Familiensolidarität nimmt weiter zu. Kürzlich durchgeführte Studien ergaben, dass «die Entwicklung der sozialen Leistungen der Behörden (insbesondere die Altersvorsorge) die familiären Beziehungen zwischen den Generationen verstärkt haben»<sup>234</sup>.

Die gegenseitige Solidarität zwischen den verschiedenen Generationen einer Familie hat unbestritten ihre Vorteile. Die Hilfeleistung der Familie ist zum Beispiel ausschlaggebend, wenn es darum geht, betagte betreuungsbedürftige Personen in ihrem gewohnten Umfeld zu belassen<sup>235</sup>. Der Zugang zur Berufswelt wird den Müttern durch das Engagement der Grosseltern gegenüber ihren Enkelkindern sehr erleichtert.

---

<sup>228</sup> Höpflinger F. und Stückelberger A., 11.09.2002.

<sup>229</sup> Berset V. : 1/99, S. 2 bis 4.

<sup>230</sup> Höpflinger F. und Stückelberger A., 11.09.2002.

<sup>231</sup> Berset V. : 1/99, S. 2 bis 4.

<sup>232</sup> Höpflinger F. und Stückelberger A., 11.09.2002.

<sup>233</sup> Cf. Höpflinger François (1998), zitiert von Berset V., idem.

<sup>234</sup> Höpflinger F. und Stückelberger A., idem.

<sup>235</sup> Höpflinger F. und Stückelberger A.

Doch kann man von der Familiensolidarität nicht alles erwarten; sie hat ihre Grenzen, die erkannt und respektiert werden müssen: Das Engagement der Grosseltern gegenüber ihren Enkelkindern ist gezwungenermassen zeitlich beschränkt und vom gesundheitlichen Zustand der älteren Person abhängig.

Eine Gesellschaft, die sich durch ihre Langlebigkeit charakterisiert, «darf nicht die späteren Lebensphasen der Familie mit all ihren reichen Werten, aber auch mit ihren Problemen und Ambivalenzen vernachlässigen»<sup>236</sup>. ***Im Bereich der Familienpolitik müssen die Leistungen der betagten Personen anerkannt und gefördert werden; die Leistungen der Familien gegenüber der älteren Generation müssen durch eine adäquate professionelle Betreuung und durch eine Verringerung von solchen Faktoren wie z.B. Armut, die die Leistungen der Familie beeinträchtigen, erleichtert werden.***

#### 4.6.2. Überlegungen zu Familie und Behinderung

Die Tatsache, dass Familien mit behinderten Kindern als Opfer oder als für ihre Situation selbst verantwortlich angesehen wurden, dominierte lange Zeit das Verhalten der Öffentlichkeit und der Fachpersonen. Die Präsenz eines behinderten Kindes wurde beinahe ausschliesslich als Störfaktor in den familiären Familienbeziehungen eingestuft. Dank der Arbeit der Elternverbände, des Fortschritts in Erziehungsfragen und der Veränderungen der Familienstrukturen zeichnete sich schliesslich eine neue Auffassung ab. Sie hebt «die Übereinstimmung und die Besonderheiten, welche die Familien mit einem behinderten Kind im Vergleich zu anderen Familien aufweisen» hervor. Auch sie leben, interagieren und sehen sich konfrontiert mit Erfolg und Misserfolg sowie der Realität des Alltags<sup>237</sup>.

Die Präsenz eines behinderten Kindes hat vielfache Auswirkungen auf das Familienleben und verlangt eine grosse Umstellung im Familienleben, "die das Paar und allfällige andere Kinder sowie weitere Angehörige betrifft und die Beziehungen gegen aussen beeinflusst." Eine spezielle Unterstützung ist unumgänglich, damit der erste Schock der Diagnose überstanden und Lösungen erarbeitet werden können, die teilweise von den zur Verfügung stehenden Leistungen und Informationen abhängen. Mit den verschiedenen Lebensphasen der Familie verändern sich die Bedürfnisse. Die älter werdenden Eltern der nunmehr erwachsenen behinderten Person müssen «ihre Existenz umstrukturieren, was allzu oft mit Gefühlen von Einsamkeit und Schuldgefühlen einhergeht», bis eine geeignete Struktur gefunden ist, der sie ihre Tochter oder ihren Sohn anvertrauen können.

Es ist klar, dass die Präsenz einer behinderten Person die Familie nachhaltig verändert. "Dabei muss man sich hüten, diese Situation ausschliesslich negativ zu sehen"<sup>238</sup>. Untersuchungen zeigen, dass die Familien mit einem behinderten Kind fähig sind, geeignete *Ressourcen* anzubieten (die auch für Familien ohne behindertes Kind wichtig sind). Diese Ressourcen führen zur Anpassungsfähigkeit der Familie und zur Bewältigung der alltäglichen Probleme, die durch ein Kind, eine jugendliche Person oder einen Erwachsenen mit einer Behinderung entstehen. Dies

<sup>236</sup> Höpflinger F. und Stückelberger A.

<sup>237</sup> Lambert J.L. : "Behinderte und ihre Familien: Von der Stigmatisierung zur Partnerschaft. In: *Familienfragen* 2/1998, BSV, Bern, S. 6ff.

<sup>238</sup> Ibidem.

führt dazu, dass die Familie als «Ort des Lebens und der Ressourcen zur Entfaltung jedes Familienmitglieds, ob behindert oder nicht» betrachtet wird. Diese Anerkennung führt zum Bild der Familie als Partnerschaft, mit allen Konsequenzen, die damit verbunden sind<sup>239</sup>.

Basierend auf einer solchen Partnerschaft können in den Massnahmen zugunsten der Familien mit einem behinderten Mitglied gewisse Schwerpunkte gesetzt werden. Die Eltern sollen sich «ein Gefühl der Kompetenz und des Vertrauens in ihre Ressourcen aneignen, die es braucht, um ihr eigenes Leben und dasjenige der Familien zu organisieren, an der Unterstützung der behinderten Person mitzuwirken und mit den Fachdiensten zusammenzuarbeiten». Respektiert werden muss zudem ihre Selbstbestimmung, Entscheidungen zu treffen und über die Erziehungsmethoden zu entscheiden, um sich bei der Förderung der Anpassungsfähigkeit der behinderten Person zu beteiligen<sup>240</sup>.

Die Anerkennung dieser Kompetenzen darf jedoch nicht ein Synonym sein für die Abgabe der sozialen Verantwortung an die Familie. Im Gegenteil, zwei Aspekte sind von grosser Bedeutung: «Der erste besteht darin, den Familien Mittel anzubieten, die es ihnen ermöglichen, ihre Wünsche zu befriedigen, ihre Ressourcen zu mobilisieren und wirksame Strategien zu entwickeln, um Schwierigkeiten in der Paarbeziehung und bei der Erziehung des behinderten Kindes und der übrigen Kinder erfolgreich zu bewältigen. Als zweite, nicht minder wichtige Massnahme wird vorgeschlagen, dass die Familien sich mit den entsprechenden Mitteln ausstatten, die es der behinderten Person ermöglichen, sich auszudrücken und gehört zu werden, am Familienleben teilzunehmen und ihre Meinung über die angebotenen Erziehungsmöglichkeiten zu äussern»<sup>241</sup>.

«Den während vielen Jahrzehnten stigmatisierten, ja vergessenen Familien von behinderten Menschen wird heute endlich das Recht zuerkannt, über die Erziehung ihres Kindes selbst zu bestimmen. **Jetzt muss noch der nächste Schritt folgen, der darin besteht, die Familien mit Mitteln auszustatten, mit denen sie eine optimale Autonomie erwerben, die das physische, psychologische und soziale Wohlbefinden jedes ihrer Mitglieder gewährleistet**»<sup>242</sup>. **Dieses Ziel muss angesichts der sehr aktiven Budgetrestriktionen, insbesondere im Bereich der IV, klar benannt werden.**

#### 4.6.3. Überlegungen zur Grossfamilie

Obwohl die Grossfamilien heute ein relativ seltenes statistisches Phänomen darstellen (siehe Kapitel 2.4), existieren sie dennoch und möchten in ihrer Eigenheit anerkannt werden. 1990 machten die Familien mit drei und mehr Kindern 15,6% der Haushalte aus. Im Jahr 2000 waren es 13,5%<sup>243</sup>. «In einigen Bereichen unterscheidet sich ihre Situation von derjenigen der Normalfamilien mit 1 bis 2 Kindern, doch das geht beim Gesetzgeber und den Behörden oft vergessen»<sup>244</sup>. Der

<sup>239</sup> Idem, S. 9.

<sup>240</sup> Idem, S. 11.

<sup>241</sup> Ibidem.

<sup>242</sup> Ibidem.

<sup>243</sup> BSV, Spahni Fritz, 2004.

<sup>244</sup> BSV : "Kinderreiche Familien". In: *Familienfragen* 3/99, Bern, S. 61.

Verein «*Famille 3 plus*» wurde 1997 (in der französischen, deutschen und italienischen Schweiz) gegründet. Ihr Ziel besteht darin, die Interessen der Grossfamilien besser wahrzunehmen und ihnen die oft fehlende Anerkennung zu verschaffen. Die Anliegen dieses Vereins umfassen die Forderung nach "Überprüfung des Status kinderreicher Familien auf Bundesebene, höhere Steuerabzüge, eine Entlastung bei den Krankenkassenprämien und die bundesrechtliche Harmonisierung der Familienzulagen». Über ihre Funktion als Lobby hinaus möchte der Verein ein Netzwerk von Grossfamilien schaffen und der Freude an und mit den Kindern Ausdruck verleihen. Ein Rundschreiben wird regelmässig an die verschiedenen Regionalgruppen verteilt; unter anderem werden Ideen und konkrete Angebote für gegenseitige Hilfe darin veröffentlicht<sup>245</sup>.

Ohne hier weiter auf die Grossfamilien einzugehen, sollte Folgendes noch erwähnt werden: ***Seit dem 1. Januar 2001 existiert im Kanton Genf «la carte Gigogne»<sup>246</sup>. Sollte der Wunsch nach etwas Ähnlichem geäussert werden, könnte man sich in Freiburg davon inspirieren lassen!***

Die «carte Gigogne» entstand aus einer Motion im Grossen Rat von Genf und ist ein Dokument für Grossfamilien. Sie wird gratis vom Einwohneramt des Kantons abgegeben und bestätigt, dass ihre Inhabenden einer Grossfamilie mit drei oder mehr Kindern angehört und im Kanton Genf ansässig ist. Sie erlaubt den Zugang zu Leistungen, die von Einrichtungen angeboten werden, die mit dem «réseau Gigogne» zusammenarbeiten.

Die Karte ist gültig bis und mit dem 20. Lebensjahr der Inhabenden. Sie hat Gültigkeit ungeachtet der Lebensbedingungen der Familie (Trennung, Scheidung der Eltern, Tod eines Elternteils oder eines der Kinder).

Die Karte ermöglicht es, «Preisreduktionen und weitere günstige Bedingungen bei kommerziellen, kulturellen, sportlichen, öffentlichen oder privaten Einrichtungen zu erlangen, die dem «réseau Gigogne» angeschlossen sind. Pro Juventute erhielt den Auftrag, mit den betroffenen Einrichtungen die Leistungen zu definieren, die sie den Karteninhabenden zuteil kommen lassen wollen<sup>247</sup>.

---

<sup>245</sup> Ibidem.

<sup>246</sup> «Seit dem 1. Januar 2001 die «carte Gigogne» für die Grossfamilien!» in *Balises* Nr. 15, ab 28. September 2000 auf der Website: [www.geneve.ch](http://www.geneve.ch).

<sup>247</sup> Ibidem.



#### 4.6.4. Überlegungen zu Familie und Migration<sup>248</sup>

«Die Familien spielen eine bedeutende Rolle bei den verschiedenen Phasen des Migrationsprozesses, von der Entscheidung, das eigene Land zu verlassen, bis zur Integration im Gastland.» Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) will die Bedeutung der bestehenden Beziehung zwischen Familie und Migration für die Familienpolitik aufzeigen und einen Beitrag zu einer differenzierten Haltung gegenüber dem Thema Migration leisten.

Die Schweiz braucht die Immigration. Die Migrant/innen leisten einen entscheidenden Beitrag zur sozialen und ökonomischen Entwicklung des Landes. Nahezu 25% der Beiträge an die Sozialversicherungen werden von Ausländerinnen und Ausländern getätigt, die jedoch nur 12% der Leistungen erhalten.

Die öffentliche Diskussion zum Thema Migration berücksichtigt jedoch weder «die Gründe für die Migration noch die Unterschiedlichkeit der Lebensbedingungen der Migrationsfamilien». Nur vier von zehn Migrantinnen bzw. Migrantinnen kommen in die Schweiz, um zu arbeiten, während die sechs anderen Teil der so genannten sekundären Migration sind, d.h. im Wesentlichen Familienzusammenführung sowie Migration aus Gründen der Eheschliessung. Seit kurzem verzeichnet man «eine zunehmende Feminisierung der Migration.» (Mehr Frauen und Kinder als Männer kommen in die Schweiz).

Andererseits muss man die stark unterschiedlichen Lebenslagen der Migrationsfamilien sowie der Integrationsprozesse, die sich daraus ableiten, hervorheben. Oft wird die Tatsache vernachlässigt, dass «die Migrationsfamilien über eigene Ressourcen verfügen und ein wichtiges Innovationspotenzial für die Gesellschaft darstellen». Die grosse Mehrheit passt sich an, integriert sich in kürzester Zeit und übernimmt die Schweizer Gewohnheiten in den verschiedensten Bereichen.

Doch darf die Tatsache nicht ignoriert werden, dass «die ausländischen Familien in vielfacher Beziehung den einheimischen Familien gegenüber klar benachteiligt sind» (unsichere Arbeitsverhältnisse, Arbeitslosigkeit, Armut, Wohnungsknappheit). «Die Kinder leiden am meisten darunter. Es ist offensichtlich, dass diese Lebensbedingungen eine Gefahr darstellen für die Bildung, Gesundheit und soziale Integration dieser Kinder.»

Zudem leidet ein Teil der Migrationsfamilien (ca. 30%) unter ihrer prekären rechtlichen Stellung.

---

<sup>248</sup> Krummenacher J.: « La position de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales », Exposé d'introduction à la Conférence de presse du Colloque *Familles et Migration*, Berne, le 17 décembre 2002.

Siehe auch: EKFF: *Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen*, Bern, 2002.

***Ausgehend von den soziodemographischen, rechtlichen und psychosozialen Analysen der Migrationsfamilien hat die EKFF zehn Empfehlungen für Forschung und Familienpolitik formuliert:***

1. Eine aktive (eidgenössische) Informationspolitik betreiben, die ein Bild der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz vermittelt, das besser mit der Realität übereinstimmt und so zu einem besseren Verständnis zwischen In- und Ausländer/-innen beiträgt.
2. Vermehrt die Rolle der Familien (anstatt der Einzelnen) bei der Migration beachten, insbesondere im Bereich der Forschung.
3. Die künftige Migrations- und Integrationspolitik mehr auf Familien ausrichten.
4. Die Migrationsfamilien zu (Mit-)Akteuren von Integrationsprojekten machen. Die Aktivitäten der Migrantenorganisationen unterstützen.
5. Die Rechtssicherheit und den Rechtsschutz der Migrationsfamilien im Rahmen des neuen Ausländergesetzes verbessern. Die gegenwärtige Situation, die von Kanton zu Kanton gemäss den Entscheidungen der Fremdenpolizei grosse Unterschiede zulässt, ist vom Gesichtspunkt der Familienpolitik nicht tragbar.
6. Wesentliche Erleichterungen und eine Vereinheitlichung des Einbürgerungsprozesses zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden erwirken.
7. Die Dienstleistungen der öffentlichen Dienste, insbesondere im medizinischen und psychosozialen Bereich, analysieren, um sicherzugehen, dass sie in ausreichendem Mass den besonderen Bedürfnissen der Migrantinnen und Migranten Rechnung tragen (Zuhilfenahme von ausgebildeten und korrekt bezahlten Dolmetscherinnen und Dolmetschern).
8. Die Ausbildungschancen von Migrationskindern durch die Förderung der transkulturellen Kompetenzen der Auszubildenden verbessern, indem regelmässige Begegnungen von Eltern und Lehrkörper organisiert werden und die existierenden Schranken zwischen den normalen Schulen und den Sonderschulen aufgehoben werden.
9. In den Beratungszentren und den Strukturen für betagte Menschen eine beträchtliche Zunahme der Anzahl betagter Menschen aus Migrationsfamilien einplanen. Den Bedürfnissen und besonderen Problemen der betagten Migrantinnen und Migranten Rechnung tragen.
10. Die Lebenslage von Migrationsfamilien verbessern. Im Rahmen der Familienpolitik sämtliche Massnahmen fördern, die der Armut der Familien vorbeugen, ihre Situation verbessern und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützen, da dies für die Integration der Migrationsfamilien von grosser Wichtigkeit ist (insbesondere einkommensabhängige Ergänzungsleistungen und familienergänzende Betreuungsstrukturen).

Für die EKFF basieren die vorgenannten Massnahmen auf dem Wunsch, die Würde aller Menschen zu garantieren, aber auch ihre Rechtslage zu verbessern. Die Umsetzung dieser Empfehlungen setzt jedoch eine tiefgründige Veränderung im Denken der Schweizer Bevölkerung und der politischen Verantwortlichen voraus. Dieser Herausforderung müssen sich nicht nur die Bundesbehörden, sondern auch die Kantone, Gemeinden und die wirtschaftlichen Kreise stellen.

Das Potenzial der Familien im Migrationsprozess muss im Interesse der Migrantinnen und Migranten wie auch der ganzen Aufnahmegesellschaft systematischer und gezielter ausgeschöpft werden.

#### 4.6.5. Fragen zur Raumplanung, zum Verkehr und zur Familie

Wenn die **Raumplanung** unterschiedlich konzipiert werden kann, handelt es sich dabei doch vor allem um eine öffentliche Politik mit einer technischen Facette und einer unbestrittenen Abwägung der Interessen durch die lokalen oder kantonalen Behörden. «Die Raumplanung hat normalerweise keine soziale Dimension. Sie interessiert sich hauptsächlich für die Aktivitäten, den Lebensraum, den Verkehr sowie die Freizeiträume. Und trotzdem hat die Raumplanung soziale Auswirkungen. Die Entscheidung für Mehr- oder für Einfamilienhäuser bestimmt das gesellschaftliche Leben eines Ortes; die Entscheidung, Aufnahmestrukturen für Jugendliche und betagte Personen zu bauen, verleiht der Gemeinde ein Profil. Diese Beispiele zeigen, dass die Raumplanung und die Sozialpolitik (*die Familienpolitik*) eng miteinander verbunden sind. Die Raumplanung, d.h. auch die Art der Planung und die Verwirklichung öffentlicher Strukturen, ist ausschlaggebend, da sie aus politischen Gründen Akteure mit einbeziehen oder ausschliessen kann.»<sup>249</sup> Auf diese Weise beeinflussen sich die Sozial- und Familienpolitik und die Raumplanungspolitik gegenseitig.

In diesem Kontext versteht man die Wirkung der Raumplanung auf das Familienleben. Die Familie erscheint meist jedoch nur als passive Akteurin. Über Optionen wird unabhängig von ihr entschieden; ihre Bedürfnisse und Erwartungen werden nicht berücksichtigt. ***Der Einbezug und die Respektierung der Familien sollte Gegenstand vertiefter Analysen sein:***

- Wohnformen, die der aktuellen Realität von verschiedenen Familienformen Rechnung tragen;
- (nicht kommerzielle) Zonen, die die Gemeinschaftlichkeit in den Gemeinden und Quartieren fördern;
- Betreuungsinfrastrukturen für Kinder in der Nähe ihres Wohnorts;
- Begegnungszentren für Jugendliche, die sie mit eigenen Mitteln erreichen können;
- sichere Spielplätze für die Kinder;
- betreute Aufenthaltsräume in der Nähe der Schulen;
- kindergerechte Strassen;
- etc.

<sup>249</sup> Fragnière J.P. et Girod R., 2002, (2<sup>ème</sup> éd.), S. 27 – 28.

In diesem Sinn beeinflusst auch das Thema **Verkehr** den Alltag der Familien von heute<sup>250</sup>. ***Es wäre wichtig, gewisse Optionen der Verkehrspolitik den Bedürfnissen der Familien anzupassen:***

- Der Weg, den die Kinder zwischen dem Domizil und der Schule sowie den schulergänzenden Aktivitäten zurücklegen, stellt eine Schwierigkeit dar, die häufig die Eltern (und ihre Autos) mobilisiert. Diese Situation fördert weder die Autonomie der Kinder noch eine kritische Einstellung zur Wirkung der privaten Verkehrsmittel auf die Umwelt. Angesichts der Gefahren und des Mangels an kollektiven Möglichkeiten stellt das «Familientaxi» die einfachste Lösung dar, eine Lösung, die gleichzeitig jene Kinder vermehrt gefährdet, die noch zu Fuss zur Schule gehen<sup>251</sup>.
- Die Kosten des öffentlichen Verkehrs sind für Familien mit mehreren Kindern sehr hoch und kommen meist noch zu den Kosten für ein Auto hinzu. Massnahmen, die wirklich einen Anreiz darstellen, wie zum Beispiel Gratisfahrten für Kinder und Jugendliche, könnten die Familien dazu bringen, sich gewohnheitsmässig für den öffentlichen Verkehr zu entscheiden.
- Die Familienkarten, die bei der Benützung öffentlicher Verkehrsmittel Einsparungen ermöglichen, wären eine weitere Möglichkeit, die Verkehrsproblematik effektiv anzugehen.
- etc.

Diese Überlegungen sollen vor allem dazu anregen, den themenübergreifenden Charakter der Familienpolitik anzuerkennen und dies konkret in die Bereiche einzubringen, die auf die Familie einen tatsächlichen Einfluss haben, der a priori nicht immer wahrgenommen wird.

#### **4.6.6. Die Problematik der häuslichen Gewalt im Kanton Freiburg<sup>252</sup>**

Die Gewalt in Ehe und Partnerschaft charakterisiert sich durch die Tatsache, dass das Opfer und der Täter prinzipiell in einer Beziehung des Vertrauens und der Nähe leben; sie unterscheidet sich dadurch von der Gewalt, die von einer unbekannt Person ausgeübt wird<sup>253</sup>. Die Gewalt in Ehe und Partnerschaft könnte folgendermassen definiert werden: *Ausübung oder Androhung von physischer, psychischer oder sexueller Gewalt durch Männer gegenüber ihrer aktuellen oder ehemaligen Partnerin oder Ehefrau*. Die Gewalt in Ehe und Partnerschaft unterscheidet sich von der *häuslichen Gewalt*, die die Gewalt gegen Kinder sowie die

---

<sup>250</sup> Häufig sind es die Mütter, die für die Mobilität zuständig sind. Je mehr Kinder, desto grösser die Nachfrage nach Mobilität. Dieses Phänomen trägt zu der Problematik der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei (siehe Kapitel 4.3.).

<sup>251</sup> Experimente mit der Bezeichnung «*Pédibus*» wurden in gewissen Freiburger Gemeinden gestartet, wobei Kinder unter Aufsicht von Erwachsenen gemeinsam und zu Fuss unterwegs sind.

<sup>252</sup> Kuhn Hammer R.: *La problématique de la violence domestique à Fribourg*, KKUF, 2003.

<sup>253</sup> Büchler A.: *Gewalt in Ehe und Partnerschaft. Polizei-, straf- und zivilrechtliche Interventionen am Beispiel des Kantons Basel-Stadt*. Basel, Genf, München, Helbling und Lichtenhahn, 1997.

Gewalt der Kinder gegenüber ihren Eltern umfasst<sup>254</sup>. Die Gewalttäter sind in den allermeisten Fällen die Männer. Die folgenden Feststellungen und Überlegungen gelten jedoch sowohl für Männer wie auch Frauen als Täter/-innen und Opfer von Gewalt in Ehe und Partnerschaft.

Wissenschaftliche Studien<sup>255</sup> zeigen, dass eine von fünf Frauen in der Schweiz mindestens einmal in ihrem Leben Opfer von physischer oder sexueller Gewalt in der Ehe oder Partnerschaft wird; zwei von fünf Frauen sind Opfer von psychischer Gewalt. Die Gewalt in Ehe und Partnerschaft wurde bis anhin sowohl von der Gesellschaft als auch den Institutionen weitgehend unterschätzt.

Die Statistiken der Freiburger Kantonspolizei zeugen von einer stetigen Zunahme der Polizeieinsätze im Zusammenhang mit Ehekonflikten:

- 1998 = 526
- 1999 = 562
- 2000 = 788
- 2001 = 919
- 2002 = 932.

Die Gründe für diese Entwicklung sind nicht klar: Handelt es sich um eine effektive Zunahme der Gewalt, oder ist sie auf eine bessere Information der Frauen zurückzuführen?

Die Zunahme der Polizeieingriffe in Fällen von Gewalt in der Ehe veranlasste den Freiburger Staatsrat, zu treffende Vorkehrungen in das Programm für die Legislaturperiode 2002 – 2006 aufzunehmen. Somit figurieren die Anstrengungen gegen die Gewalt in Ehe und Partnerschaft unter den Prioritäten des Staatsrats, und zwar unter Punkt 4 (*Sicherheit*: verstärkter Schutz) und unter Punkt 6 (*Familie*: die umfassende Familienpolitik als Ziel). Eine Investition des Kantons zur Verhinderung der Gewalt in Ehe und Partnerschaft könnte sich als rentabel herausstellen. Gemäss einer Studie der Universität Freiburg belaufen sich die wirtschaftlichen Kosten der Gewalt gegen Frauen in der Schweiz auf 400 Millionen Franken jährlich<sup>256</sup>.

Angesichts dieser sehr komplexen Problematik lancierten mehrere Schweizer Städte und Kantone (Basel, Basel-Land, Zürich, Bern, Genf, Biel, St. Gallen, Luzern) **Interventionsprojekte** gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft in Anlehnung an das amerikanische Modell DAIP (*Domestic Abuse Intervention Program*) von Duluth/Minnesota.

Dieses Modell beruht auf den folgenden drei Prinzipien:

- den Schutz der Opfer garantieren
- die Gewalttäter bestrafen
- die Zusammenarbeit der verschiedenen betroffenen Dienststellen und Institutionen fördern.

---

<sup>254</sup> Da dieser Aspekt den Rahmen dieses Berichts sprengen würde, wurde er von der Arbeitsgruppe nicht aufgegriffen. Zu unterstreichen ist jedoch, dass die Kinder ebenso oft direkt oder indirekt Opfer von Ehekonflikten sind.

<sup>255</sup> Gillioz L. et al. : «*Beziehung mit Schlagseite. Gewalt in Ehe und Partnerschaft*» in *Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten*, Bern, eFeF-Verlag, 1997.

<sup>256</sup> Godenzi A., Yodanis C. : *Erster Bericht zu den ökonomischen Kosten der Gewalt gegen Frauen*, Universität Freiburg, 1998.

Die ersten Ergebnisse dieser Interventionsprojekte sind positiv, sowohl in der Schweiz wie in den Vereinigten Staaten. Die Personen, die bei Krisensituationen in der Familie intervenieren oder die Täter bestrafen, können sich nunmehr auf eine gemeinsame Handhabung stützen, die sich aus den gemachten Erfahrungen ableitet<sup>257</sup>.

Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen organisierte für die interessierten Kreise am 6. Oktober 2000 in Freiburg ein Kolloquium zu Gewalt in Ehe und Partnerschaft. In der Folge dieser Veranstaltung wurde die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit von betroffenen öffentlichen und privaten Institutionen anerkannt.

Eine **interdisziplinäre Arbeitsgruppe** wurde gebildet, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Polizei, des Frauenhauses, der Opferhilfe, der Justiz, des Sozial- und Gesundheitswesens sowie der Oberämter zusammensetzte. Die Arbeitsgruppe trifft sich regelmässig seit März 2001. Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen übernahm die Koordinierung der Gruppe, um die interinstitutionelle Zusammenarbeit gegen Gewalt in der Ehe zu fördern und die Kommunikation unter den betroffenen Institutionen zu verbessern. Ziel war eine vertiefte Kenntnis der Arbeit und der Kompetenzen jeder Institution wie auch das Aufdecken von Mängeln. Die Arbeitsgruppe gab sich zudem die Aufgabe, eine gemeinsame Sichtweise der Gewalt in Ehe und Partnerschaft zu entwickeln. Die Ergebnisse der Diskussionen der Arbeitsgruppe wurden in einem Bericht zusammengefasst, der im Juli 2003 dem Staatsrat übergeben wurde. Dieser Bericht befürwortet eine Analyse der aktuellen konkreten Massnahmen, die auf mehreren Ebenen zum Tragen kommen (dienst- und institutionsspezifische Massnahmen, Zusammenarbeit, Kommunikation und Koordination zwischen den Diensten, Prävention und gesetzliche Massnahmen).

**Die Situationsanalyse** führte zu folgenden Feststellungen:

- Polizeieinsätze aufgrund von häuslicher Gewalt und die Beherbergungsnachfrage im Frauenhaus sind in unserem Kanton wie auch anderswo in stetem Anstieg begriffen.
- Alle Verantwortlichen der Polizei, der Justiz, des Sozial- und Gesundheitswesens, die regelmässig mit Gewaltsituationen konfrontiert sind, bekunden grosses Interesse und sind äusserst motiviert für eine Zusammenarbeit bei dieser nicht einfach zu bewältigenden Problematik.
- Obwohl die Zusammenarbeit bereits positive Folgen hatte, stellte die Gruppe Mängel fest, und zwar bei der Sensibilisierung und Ausbildung des Personals sowie bei den Verfahren und der Koordination der Institutionen.
- Die Interventionsprojekte brachten sehr positive Resultate in den Kantonen, in denen sie bereits umgesetzt wurden; dies sowohl für von Gewalt betroffene Personen als auch für die damit konfrontierten Berufsleute, die sich in Anbetracht der Schwere der Problematik oft machtlos fühlen.

---

<sup>257</sup> Gloor D. et al. : *Interventionsprojekte gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft. Grundlagen und Evaluation zum Pilotprojekt Halt-Gewalt*, Bern, Haupt, 2000.  
von Cranach M.: *Gewalt im Alltag. Ergebnisse und Massnahmen*. In: Pieth, M. et al.: *Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität*. Bern, 2002.

- Die Gewalt in Ehe und Partnerschaft ist auch eine Frage der Mentalität: Mit einer eindeutigen Gesetzgebung und klaren und angemessenen Interventionen wird die Gewaltlosigkeit zur Regel. Der Entscheid des Nationalrats vom 3. Juni 2003, häusliche Gewalt von Amts wegen zu verfolgen, geht in diese Stossrichtung. Im Parlament wird zudem über die Ausarbeitung eines Bundesgesetzes diskutiert, das die Wegweisung des gewalttätigen Partners aus der gemeinsamen Wohnung ermöglicht.
- Das Thema ist aktuell: Im April 2003 wurde von der Schweizerischen Koordinationsstelle für Verbrechensprävention eine nationale Kampagne zur Vorbeugung gegen häusliche Gewalt lanciert. Die Freiburger Polizei nimmt an dieser Kampagne teil; das gesamte Polizeipersonal wird entsprechend für Interventionen bei häuslicher Gewalt ausgebildet.


Aufgrund dieser Tatsachen **beantragt** die Arbeitsgruppe **die Schaffung eines Freiburger Interventionsprojekts (FIP)**. Das Interventionsprojekt würde die folgenden Ziele verfolgen:

- Information der Bevölkerung und Sensibilisierung der von der Problematik betroffenen Berufsleute,
- Unterstützung der betroffenen Frauen durch gezielte Information (z.B. Notfallkarte, die seit Januar 2004 verteilt wird),
- Organisation von Aus- und Weiterbildungen für die verschiedenen Berufsgruppen im sozialen Bereich,
- Unterstützung der Institutionen bei der Umsetzung der im Bericht vorgeschlagenen Verbesserungen, wie zum Beispiel der Realisierung des Projekts «EX-pression» für einen therapeutischen Ansatz bei den Tätern,
- Anregung zur Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei im Hinblick darauf, den gewalttätigen Partner aus der gemeinsamen Wohnung wegzuweisen,
- Koordination des runden Tisches, der die Zusammenarbeit verschiedener Partnerinstitutionen in der Bekämpfung von häuslicher Gewalt ermöglicht,
- Der häuslichen Gewalt vorbeugen, zum Beispiel durch die Förderung von Programmen für Jugendliche wie «*Sortir ensemble et se respecter*» in Schulen und Freizeitzentren,
- Förderung des von den Westschweizer Gleichstellungsbüros in Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern entwickelten Statistikprogramms über häusliche Gewalt,
- Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen von Interventionsprojekten anderer Kantone und mit der neuen Fachstelle des Bundes gegen Gewalt mit dem Ziel, Synergien zu schaffen.

Die Umsetzung eines Interventionsprojekts übersteigt den Auftrag einer Arbeitsgruppe und macht zusätzliches Personal erforderlich. Die Arbeitsgruppe beantragt in ihrem Bericht Folgendes:

- **Die offizielle Ernennung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe oder einer Kommission gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft, die ein Interventionsprojekt vorbereiten und begleiten sowie die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen garantieren soll.**
- **Die Umsetzung eines Interventionsprojekts gemäss den oben genannten Zielen sowie die Zuteilung der notwendigen Mittel.**
- **Die Schaffung einer Koordinationsstelle von 50 – 70%.**

Der Staatsrat nahm am 3. November 2003 von diesem Bericht wohlwollend Kenntnis und übertrug dem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen den Auftrag, die Vorschläge zu konkretisieren, namentlich im Hinblick auf die Schaffung einer Ad-hoc-Kommission, und festzulegen, welche Aufgaben dieser Kommission übertragen werden sollten. Er verzichtete jedoch auf die Schaffung einer Koordinationsstelle.

 **Die KKUF unterstützt die Umsetzung eines Interventionsprojekts gemäss den oben genannten Zielen sowie die Zuteilung der nötigen Mittel.**



## 5. DIE PRIORITÄTEN EINER UMFASSENDEN FAMILIENPOLITIK FÜR DEN KANTON FREIBURG<sup>258</sup>

---

Die Mitglieder der KKUF erhielten im Juli 2003 einen Fragebogen zur Gesamtheit der von den Arbeitsgruppen der Kommission vorgeschlagenen Massnahmen. Jedes Mitglied konnte seine Prioritäten anhand der grossen Themen festlegen und jede Massnahme innerhalb des behandelten Bereichs überdenken. Die Schritte, die am häufigsten als «für die Familien des Kantons Freiburg unerlässlich und sofort umzusetzen»<sup>259</sup> eingeschätzt wurden, ergaben die hier präsentierten Prioritäten. Sie wurden gemäss den erhaltenen Umfragen aufgelistet und beinhalten die **Empfehlungen** der Kantonalen Kommission für eine umfassende Familienpolitik:

### 5.1. Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gilt als der Bereich, der im Kanton Freiburg **am dringlichsten** verbessert werden muss.

Die Mitglieder der Kommission konzentrierten sich vorab auf die **Entwicklung von familienergänzenden Betreuungsplätzen**. Das Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter muss daher geändert werden. Es muss in naher Zukunft um die schulergänzende Betreuung erweitert werden. Es wird vorgeschlagen, dass die Betriebskosten der familienergänzenden Betreuungsstrukturen gleichmässig zwischen den Eltern, den Gemeinden und dem Kanton aufgeteilt werden, wenn sich nicht auch die Arbeitgeber daran beteiligen. Das Finanzierungsmodell der APH könnte übernommen werden (Investitionskosten zulasten der Gemeinden oder Gemeindeverbände; das Betriebsdefizit aufgeteilt auf den Kanton und die Gemeinden). Gemäss diesem Modell garantieren die Eltern eine (maximale) durchschnittliche Deckung von einem Drittel der Betriebskosten anstelle der durchschnittlichen 50% von heute. Um eine Gleichbehandlung der Eltern und Gemeinden zu garantieren, müssen die Kosten, die Personalkosten und die Kosten für die Eltern im ganzen Kanton vereinheitlicht werden.

Siehe Kapitel 4.3.2.1 und 4.3.2.2.

---

<sup>258</sup> Kuhn Hammer R., KKUF, 2003.

<sup>259</sup> Cf. Kuhn Hammer R.: *Synthèse des résultats de la consultation*, KKUF, 2003.

**Für den Kanton:**

- Änderung des Gesetzes über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter und Beteiligung an der Finanzierung

*erste finanzielle Schätzung: 5,28 Millionen Franken pro Jahr.*

**Für die Gemeinden:**

- Errichtung schulergänzender Betreuungsplätze gemäss den von der Bevölkerung formulierten Bedürfnissen (wie es für die Krippen bereits der Fall ist)

*erste finanzielle Schätzung:  
gemäss noch durchzuführender Bedarfsumfrage.*

Eine echte Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie bedingt nicht nur eine grössere Anzahl Betreuungsplätze, sondern ebenso **eine Anpassung der Arbeitswelt an die neue Wirklichkeit** der Eltern, die oft mit gegensätzlichen beruflichen und familiären Verantwortlichkeiten zu kämpfen haben.

Eine kantonale **Mutterschaftsversicherung** ist eine unvermeidbare Priorität, falls die Versicherung auf nationaler Ebene nicht umgesetzt wird.

Die **Förderung der Teilzeitarbeit, der Arbeit nach dem Bandbreitenmodell** sowie **die gleitende Arbeitszeit** figurieren zudem unter den prioritär umzusetzenden Massnahmen. Gemäss den Bedürfnissen der Angestellten müsste der Arbeitgeber (der öffentliche Dienst oder das Unternehmen) zudem die Möglichkeit der Jahresarbeitszeit bieten. Weiterhin muss der berufliche Wiedereinstieg der Mütter (nach einer längeren Unterbrechung der Lohnarbeit) durch konkrete Massnahmen gefördert werden.

Die Möglichkeit eines **unbezahlten Urlaubs** in familiären Notfällen würde die für die beruflich aktiven Eltern besonders schwierigen Krisensituationen vereinfachen.

Die **Gleichsetzung des Adoptionsurlaubs und des Mutterschaftsurlaubs, die Möglichkeit eines unbezahlten Elternurlaubs (bis neun Monate) sowie der Vaterschaftsurlaub von drei Wochen** wie auch die Möglichkeit des Job-Sharings sind weitere Massnahmen, die es bei den familienfreundlichen Arbeitgebern zu fördern gilt.

Dazu ist zu sagen, dass die Mehrheit der Mitglieder der KKUF sich für den Adoptionsurlaub, den Elternschaftsurlaub, den Vaterschaftsurlaub sowie den Notfall-Urlaub im Sinn der sozialen Sicherheit einsetzen. Für eine konkrete Umsetzung solcher Angebote im Sinne der Familien müssten allerdings erst politische Sensibilisierungs- und Entscheidungsprozesse angeregt werden. Die Vorschläge richten sich nicht ausschliesslich an den Kanton als Arbeitgeber, auch private Unternehmen werden eingeladen, sich an diesen Diskussionen zu beteiligen. Solche Massnahmen zielen konkret auf eine Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

In diesem Sinn könnte die Anerkennung der Heimarbeit als eine weitere interessante Alternative für die Angestellten wie für die Arbeitgeber anerkannt werden. Die Förderung einer **Zertifizierung der «familienfreundlichen» Unternehmen** in Freiburg bietet sich ebenfalls an, sobald die Zertifizierung auf nationaler Ebene existiert. Sie würde die Unternehmen und Institutionen, die aktiv eine familienfreundliche Personalpolitik verfolgen, anerkennen.

Siehe Kapitel 4.1.2., 4.3.1., 4.3.5., 4.3.6.

**Für den Kanton:**

- Eine politische Diskussion in Angriff nehmen, die sich mit den Massnahmen zu Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Sinn der sozialen Sicherheit befasst;
- kantonale Mutterschaftsversicherung: erste Schätzung zum Modell der vorgelegten Initiative (18,1 Millionen);
- Personal- und Organisationsabteilung: Angebot von neuen Arbeitszeitmodellen gemäss den Möglichkeiten des neuen Personalgesetzes.

**Für die Unternehmen:**

- Angebot von neuen Arbeitszeitmodellen.

**Die Schule** ist ebenso ein Teil der Vereinbarkeitsthematik. Sie muss daher eine **systematische Vertretung der Lehrpersonen sowie eine Vereinheitlichung der Schulstunden der verschiedenen Klassen** (*einschliesslich des Kindergartens*) garantieren; sie sollte nur kompakte Freistunden vorsehen, wenn möglich auf einen Nachmittag konzentriert. Die Einplanung eines zweiten Kindergartenjahres ist zudem notwendig.

Siehe Kapitel 4.3.3. und 4.3.4.

**Für den Kanton:**

- EKSD: Organisation einer «fliegenden» Equipe zur Sicherung der unvorhersehbaren Vertretungen; Herausgabe neuer Direktiven betreffend Schulstundenpläne.

**Für den Kanton und die Gemeinden:**

- Planung eines zweiten Kindergartenjahres.

## 5.2. Soziale Sicherheit

Die soziale Sicherheit ist der von der KKUF ermittelte zweite grosse Bereich, der prioritär verlangt, dass Ergänzungsleistungen für Familien **in Form von zusätzlichen Zulagen für Familien mit geringen Einkommen** geschaffen werden. Kinder zu haben darf in Freiburg nicht mehr zu finanzieller Unsicherheit führen.

Nach dem Tessiner Modell würden **Zulagen für Familien mit Kindern von der Geburt bis zum Kindergartenalter** sowie **zusätzliche Zulagen für Kinder von 0 bis 15 Jahren** die festen Kinderzulagen ergänzen. In diesem Sinn würden die Zulagen für nicht berufstätige Personen und die Mutterschaftszulagen zugunsten von Frauen in bescheidenen Verhältnissen durch dieses neue System ersetzt werden; sie könnten daher abgeschafft werden und die entsprechenden Gelder für Ergänzungsleistungen für Familien genutzt werden. Diese Leistungen hätten zudem einen Einfluss auf die Sozialhilfe, deren Kosten für die öffentlichen Kollektive sehr wahrscheinlich sinken würden.

Siehe 4.1.3, 4.1.1. und 4.1.10.

**Für den Kanton:**

- Zusätzliche Leistungen für Familien in Form von zusätzlichen Kinderzulagen und Zulagen für Kleinkinder

*erste finanzielle Schätzung: 15 Millionen Franken pro Jahr.*

Die KKUF unterstreicht die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung (in den Bezirken) der **Pauschalvergütung für die spitalexterne Krankenpflege der betagten und behinderten Personen**.

Siehe 4.1.8.

**Für den Kanton:**

- Änderung des Gesetzes über die spitalexterne Krankenpflege und die Familienhilfe, Art. 13.

Zwei Bestimmungen betreffen des Weiteren die Familienzulagen. Eine partielle Änderung des **Gesetzes über die Familienzulagen** muss einerseits dem Gleichheitsprinzip Rechnung tragen. Andererseits wäre ein Rahmengesetz über die Koordination zwischen den Kantonen wünschenswert.

Siehe 4.1.3.2.

Ein ganz anderer Aspekt ist unter den zu erschaffenden und zu organisierenden Massnahmen hervorzuheben: Die Notwendigkeit eines passenden Informationssystems für den Bereich der Reduktion der Krankenkassenprämien für Personen, die Quellensteuer zahlen.

Siehe 4.1.5.

**Für den Kanton:**

- Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen, Art. 8.<sup>1</sup>;
- Anregung eines Rahmengesetzes zur Koordination zwischen den Kantonen im Bereich der Familienzulagen;
- Planung eines Informationssystems für den Bereich der Reduktion der Krankenkassenprämien für Personen, die Quellensteuer zahlen.

### 5.3.a. Schaffung eines Familienamts

Die Schaffung eines Familienamts, unumgänglich für eine wirkliche Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen, sowie die Schaffung von Informations-, Präventions- und Beratungsstrukturen macht laut den Mitgliedern der KKUF den dritten prioritären Bereich aus.

Die KKUF beantragt die Schaffung **eines Familienamts, das politisch einer Direktion des Staatsrats untersteht**. Sie ist der Ansicht<sup>260</sup>, dass dieses Amt sich für die zukünftige Koordinierung der Familienpolitik im Kanton Freiburg als wichtig, wenn nicht sogar unentbehrlich, herausstellt. Durch eine Verstärkung des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen könnte dieses Amt entstehen, das verantwortlich wäre für die **Anwendung des Konzepts einer umfassenden Familienpolitik**. Es müsste die **Kontakte zu den kommunalen Behörden** hinsichtlich der familienpolitischen Massnahmen systematisch organisieren und die **Koordination der Institutionen** für Familien verbessern. Diese Massnahmen sind in Zusammenarbeit mit dem Familienschalter umzusetzen.

Siehe Kapitel 4.4.2.

<sup>260</sup> 73% der Mitglieder der KKUF äusserten sich in diesem Sinn, während 20% fanden, dass das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen diese Aufgabe übernehmen könnte, und 7% sind der Ansicht, dass dieser Vorschlag übertrieben wäre.

**Für den Kanton:**

- Die für die Umsetzung und Koordination der angenommenen Massnahmen im Sinne der Familienpolitik müssen mit den nötigen politischen und organisatorischen Mitteln versehen werden

*erste finanzielle Schätzung: 200'000 Franken pro Jahr*

### **5.3.b. Schaffung von Informations-, Präventions- und Beratungsstrukturen**

Ein **Familienhalter** deckt einerseits in einer noch festzusetzenden Form die Informationsbedürfnisse (insbesondere mit einer **Website**) und bietet andererseits ein **niederschwelliges Beratungszentrum** an. Gedacht ist es für Eltern, die Antworten suchen auf Fragen der Kindererziehung, die jedoch nicht unbedingt eine spezifische Intervention benötigen.

In einem ersten Schritt geht es darum, im Kanton Freiburg ein Pilotprojekt zu starten. In einem weiteren Schritt wären regionale Zweigstellen mit einzubeziehen, da die KKUF daran erinnert, dass die grundlegenden Informationen und Beratungen in allen Bezirken zugänglich sein müssen, um insbesondere den Familien mit schwierigen Kindern oder Eltern von Jugendlichen eine wahre Unterstützung zu bieten. Der Familienhalter könnte (in Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst) zudem als Observatorium von sozialen Phänomenen und Mängeln der Freiburger Familien fungieren.

In Sachen generelle Prävention und grundlegender Information schlägt die KKUF die systematische und kostenlose Verteilung einer Dokumentation an jede Familie vor, die ein Kind erwartet (Geburt oder Adoption), und zwar die ersten **Elternbriefe von Pro Juventute** sowie verschiedene konkrete Informationen und Adressen.

Eine weitere umzusetzende Präventionsmassnahme wäre, jede Familie mit **Bildungsgutscheinen** für Erziehungskurse zu versorgen.

Die KKUF weist zudem darauf hin, dass die **bestehenden Ämter und Dienste** (insbesondere das Jugendamt und der Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienst) überlastet sind: ihnen sollten **adäquate Mittel** zur Verfügung gestellt werden (Finanzen, Personal, Räumlichkeiten). In diesem Kontext muss unter anderem ein effektives Angebot an Säuglings- und Kinderpflegestellen für Kinder ab der Geburt bis zum Eintritt in den Kindergarten garantiert werden.

Siehe Kapitel 4.4.1., 4.4.7., 4.4.9., 4.4.8.

**Für den Kanton:**

- Schaffung eines Familienschalters (Information und Beratung);
- Ausarbeitung eines Pilotprojekts (Elternberatung), bevor regionale Zweigstellen vorgesehen werden;
- den bestehenden Institutionen mehr Mittel zur Verfügung stellen

*erste finanzielle Schätzung:  
zwischen 300'000 Franken und 550'000 Franken pro Jahr (darin nicht enthalten ist  
die Verbesserung der Situation der bestehenden Institutionen)*

## 5.4. Stipendien

Die vierte vorgeschlagene Priorität bedingt eine **Änderung des Gesetzes zu den Stipendien**, um die Gemeinden zu verpflichten, ihren Studierenden Stipendien zu gewähren und die Situation auf kantonaler Ebene zu harmonisieren.

Siehe 4.2.2.

**Für den Kanton:**

- Änderung des Gesetzes und des Ausführungsreglements zu den Stipendien und Ausbildungsdarlehen.

**Für die Gemeinden:**

- Garantierte minimale Beteiligung an der Finanzierung der Stipendien.

## 5.5. Wohnbeihilfe

Die fünfte Priorität der KKUF betrifft die Wohnbeihilfe und insbesondere die **Änderung des Betreuungsgesetzes**. Im Interesse der Wohnungssuchenden muss die Abschaffung der verjährten Einträge im Betreibungsregister erleichtert werden. In Erwartung dieser Gesetzesänderung muss eine systematisierte Information erbracht werden.

Die Kommission unterstützte – im Rahmen der zur Zeit der Umfrage aktuellen Gesetzesänderungen (Bundes- und Kantonalgesetz in Revision) – die Option der Unterstützung der Mieterinnen und Mieter und nicht mehr der Wohnhäuser.

Die KKUF unterbreitet noch einen weiteren Vorschlag, der den Familien die Wohnungssuche erleichtern soll: Es handelt sich um die Schaffung eines Fonds, dessen Zinsausschüttung Darlehen für Familien finanziert, damit diese über Mietgarantien verfügen können.

Gewisse weitere Massnahmen, die nicht wirklich als prioritär eingestuft werden können, müssten jedoch trotzdem in Angriff genommen werden. Die Kommission erinnert in diesem Zusammenhang an die periodische Analyse der Familienbedürfnisse im Vergleich zum bestehenden Angebot an Mietwohnungen und Wohneigentum.

Siehe Kapitel 4.1.9.

**Für den Kanton:**

- systematisierte Information sowie Änderung des Betreuungsgesetzes;
- Prüfung der Schaffung eines Fonds für Mietgarantien.

## 5.6. Jugend

Die sechste Priorität der KKUF betrifft die **Förderung von Begegnungszentren für Jugendliche unter Aufsicht von Fachpersonen**. Dies impliziert auch einen Unterstützungs- und Beratungsdienst für die Realisierung von Projekten der Jugendgruppen. Dieser Beratungsdienst würde den Gemeinden zur Verfügung stehen, die ihrer Jugend einen Ort bieten wollen; er wäre beteiligt am Fundraising und würde die Zusammenarbeit und den Austausch zwischen den verschiedenen Begegnungszentren im Kanton garantieren.

Es ist wichtig, die Rolle der Jugendlichen im lokalen gesellschaftlichen Leben hervorzuheben und die Schaffung solcher Massnahmen in den Gemeinden zu verbessern. Solche Massnahmen betreffen nicht nur die Jugendlichen, sondern auch die Familien im Allgemeinen. In dieser Hinsicht wäre es interessant, Begegnungszentren in den Quartieren zu fördern.

Siehe Kapitel 4.4.3., 4.4.4. und 4.4.5.



**Für den Kanton:**

- Schaffung eines Koordinationsdienstes und Förderung der Begegnungszentren für Jugendliche

*erste finanzielle Schätzung:*

*ca. 200'000 Franken pro Jahr (d.h. eine 100%-Stelle sowie ein Budget für finanzielle Projektanreize).*

**Für die Gemeinden:**

- Wertschätzung der Rolle des Jugendlichen im gesellschaftlichen Leben, Schaffung von Angeboten, die den Jugendlichen ermöglichen, sich in einem nicht kommerziellen Rahmen und unter Aufsicht von Fachpersonen zu begegnen

*Erste finanzielle Schätzung: 4,50 Franken pro Einwohner/in pro Jahr.*

**Für die Unternehmen:**

- Finanzielle Unterstützung der Jugendzentren und gewisser Projekte.

**Für die Benutzerinnen und Benutzer:**

- Bildung von Gruppen, die sich an der Realisierung und Verwaltung ihrer Räume beteiligen.

## 5.7. Diverses

Die folgenden Themen wurden wiederholt von einem grossen Teil der KKUF aufgegriffen und werden hier in verschiedenen thematischen Kategorien erwähnt.

Diese Dispositive beziehen sich auf die verschiedenen Abschnitte des Kapitels 4. Gewisse Forderungen wurden jedoch im Rahmen der Arbeit der Gruppe nicht vertieft, sondern ergaben sich aus Problemen, die an der «Zukunftswerkstatt» (siehe Kapitel 3.4.) genannt wurden. Für einen Teil der Kommission blieben sie weiterhin voll relevant.

### Zusammenarbeit Familie – Schule

- Vorbereitung auf das Familienleben in der Schule Siehe 4.4.6.
- Verbesserung der Prävention in Schule und Gemeinde Siehe 4.4.12.
- Verbesserung der Koordination Gesundheit-Schule Siehe 4.4.12.
- Freizeitangebot ausserhalb der Unterrichtszeiten Siehe 4.3.4.
- Beteiligung der Eltern an spezifischen Aus- und Weiterbildungen, die sich an den Lehrkörper richten Siehe 4.4.11.
- Beteiligung der Eltern an Schulhausprojekten Siehe 4.4.10.

## Zugänglichkeit der Dienstleistungen für die Benutzerinnen und Benutzer

- Information der Bezugsberechtigten über bestimmte Massnahmen **Siehe 4.5.**
- Unterstützung durch die Dienststellen beim Ausfüllen von Formularen **Siehe 4.5.**

## Ermässigungen für die Familien

- «Familien»-Tarif im öffentlichen Verkehr **Siehe 4.6.5.**
- Ermässigungen für Grossfamilien (Verkehr, Krankenkasse) **Siehe 4.6.3.**
- Eintrittspreise für Familien (für Kultur-, Sport- und Freizeitanlässe) **Siehe 4.6.3.**
- Ermässigte Tarife für Jugendliche ohne Abonnement im öffentlichen Verkehr **Siehe 4.6.5.**

## Identifizierung von besonders schwierigen Situationen

- Förderung der Anerkennung von Einelternfamilien
- Verbesserung der sozialen Integration von Immigrationsfamilien
- Unterstützung der allein lebenden Migrantinnen

### **Für den Kanton:**

- EKSD und Schulen: Verbesserung der Gesundheitsvorsorge in der Schule, schulergänzendes Angebot, Angebot an Programmen zur Vorbereitung auf das Familienleben, bessere Integration der Eltern in die Schule;
- Sämtliche Institutionen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen: Verbesserung der Informationspolitik und Unterstützung in administrativen Belangen;
- Für alle Massnahmen: spezielle Situationen berücksichtigen, insbesondere diejenigen der Einelternfamilien und der Migrationsfamilien.

### **Für die Gemeinden:**

- Familienrabatte für gewisse Leistungen (Kultur, Sport, Freizeit etc.).

### **Für die Unternehmen:**

- Familienrabatte für gewisse Leistungen (Kino, Verkehr etc.).

## 5.8. Besteuerung

Die KKUF befasste sich schliesslich mit den Änderungen des Kantonsgesetzes über die direkte Steuer. Diese Änderungen wurden inzwischen vom Grossen Rat angenommen (12. September 2003). Die Betreuungskosten bis 4000 Franken und die Erhöhung der Splittingrate wurden eingeführt<sup>261</sup>.

Des Weiteren erachtet es ein Teil der KKUF als prioritär, in Zukunft Steuerrabatte einzuführen.

Siehe 4.2.1.

**Die Vielfalt und Breite der Bereiche, die von der KKUF zur Familienförderung als prioritär eingestuft wurden, unterstreichen die Dringlichkeit einer aktiven politischen Fokussierung auf eine umfassende Familienpolitik im Kanton Freiburg.**

---

<sup>261</sup> Einige Mitglieder der Kommission hätten sich eine Erhöhung der Sozialabzüge gewünscht, andere hätten eher eine Erhöhung der Familienzulagen als eine Senkung der Steuern bevorzugt. Es muss jedoch präzisiert werden, dass die KKUF nicht konkret an dem Prozess beteiligt war, der zu diesen Steuervorschlägen führte. Die Debatte zu diesem Thema war deshalb von zweitrangiger Bedeutung, da die Arbeit der KKUF erst nach dem Entscheid des Grossen Rats veröffentlicht wird.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNG

---

Die Kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik wurde vom Staatsrat des Kantons Freiburg damit beauftragt, ein kohärentes Konzept für die Familienhilfe vorzuschlagen. Im Konzept sollten enthalten sein die verschiedenen bestehenden Massnahmen sowie die anzupassenden und neu zu treffenden Massnahmen. Die Kommission hat mit dem vorliegenden Bericht eine Bestandesaufnahme der Freiburger Situation ausgearbeitet.

Ihre Definition des Begriffs Familie ist offen und flexibel. Sie berücksichtigt die multiplen Formen der Familie sowie die verschiedenen Lebensphasen, die sie prägen. Die KKUF vertritt zudem eine Auffassung der Familienpolitik, deren bedeutendste Aufgabe die Anerkennung der von den Familien für sich selbst und so auch für die Gesellschaft erbrachten Leistungen ist. Die Familienpolitik will die Förderung des Potenzials der Leistungen garantieren, die die Familie anzubieten hat. Diese Vision der KKUF schreibt sich in eine sozialpolitische Auffassung der Familie ein und unterscheidet sich dadurch von der weit verbreiteten Idee, die die Familienpolitik meist mit der Sozialpolitik und somit der öffentlichen Sozialhilfe gleichsetzt<sup>262</sup>.

Unter Berücksichtigung der zahlreichen Bereiche, die auf die Lebensbedingungen der Familien einen gewissen Einfluss haben, machte die KKUF eine Bestandesaufnahme der entsprechenden sozialen und öffentlichen Aktivitäten, Einrichtungen und Vorkehrungen. Sie formulierte sodann mittels einer anfangs empirischen und induktiven Vorgehensweise Vorschläge für Massnahmen, die notwendig sind für die Verbesserung der Situation der Familien, ihren Bedürfnissen entsprechen und sie in die Lage versetzen, ihre Rolle adäquat wahrzunehmen. Es handelt sich um ein gewichtiges Inventar, entsprechend der Bedeutung der Herausforderungen, denen sich die Familien von heute stellen müssen. Im Bewusstsein des Ausmasses der zu behebenden Mängel und der zu planenden Veränderungen versuchte die KKUF, Prioritäten zu formulieren und die Dringlichkeitsfolge für die Vorschläge festzulegen, die am besten auf die Situation der Familien im Kanton Freiburg eingehen.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist für die KKUF das erste prioritäre Thema. Dies ist nicht nur für Freiburg von Bedeutung, sondern reiht sich ein in die allgemeine Auffassung, die diese Problematik zum Schlüsselthema der aktuellen Familienpolitik macht<sup>263</sup>.

Es besteht ein klarer Bezug zwischen der vorgängigen und der folgenden Priorität: Einer der Grundpfeiler der Familienpolitik ist die Mutterschaftsversicherung, die trotz ihrer Aufnahme in die Bundesverfassung vor bald 60 Jahren noch auf ihre Verwirklichung wartet. Somit stellt die soziale Sicherheit den zweiten grundlegenden Pfeiler der Familienpolitik dar, indem hier dem Armutsrisiko, das Kinder für die Familien darstellen können, Rechnung getragen wird.

---

<sup>262</sup> Lüscher K. : *Warum Familienpolitik ? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung*. EKFF, Bern, November 2003, S. 7.

<sup>263</sup> Idem, S. 28.

Information, Kommunikation und Koordination stellen den dritten Bereich dar, den es zu behandeln gilt, um sich wirklich in den Dienst der Familien im Kanton Freiburg zu stellen. Die entsprechenden Vorkehrungen beabsichtigen, Synergien zu schaffen aus dem bereits bestehenden institutionellen Geflecht, das manchmal gestärkt, oft koordiniert und vor allem besser bekannt gemacht werden soll.

Die hier vorgeschlagenen Massnahmen gehen einher mit einer gemeinsamen Auffassung der Familienpolitik, wonach die Leistungen der Familien anerkannt werden und ihren Bedürfnissen entsprochen werden soll, damit die Familien ihre Aufgaben optimal erfüllen können. Diese Forderung impliziert die Erweiterung der möglichen Optionen für die Lebensführung der Familien sowie die Anerkennung der aktuellen Vielfalt der familiären Lebensformen<sup>264</sup>. Diese Anerkennung beruht auf dem Prinzip, dass die Familien ihre Organisationsform selbst wählen können. Durch diese Öffnung werden die mit den Familien in Beziehung gebrachten Stereotypen überwunden. Sie können sich entscheiden, ob beide Elternteile arbeiten oder nicht, wie viel sie arbeiten, welche Art der Betreuung in Frage kommt etc. Damit eine wirkliche Entscheidungsfreiheit gegeben ist, müssen verschiedene Alternativen eingeplant werden. Doch ist die heutige konkrete Situation häufig das Ergebnis äusserer Zwänge und weniger das Resultat effektiver Entscheidungen der Familien.

Durch die Beauftragung der Kantonalen Kommission für eine umfassende Familienpolitik engagierten sich die politischen Behörden des Kantons Freiburg für einen bedeutsamen Prozess zugunsten der Familien. Die Schritte, für die sie sich aufgrund dieses Berichts entscheiden, integrieren sich kohärent in die Prioritäten, die ausdrücklich für die gegenwärtige Legislatur formuliert wurden. Eine Politik für die Familie ist eine sowohl relevante als auch antizipierende Politik. Die Familie ist die Zukunft unserer Gesellschaft.

Freiburg, Januar 2004

---

<sup>264</sup> Idem, p. 23.

## 7. BIBLIOGRAPHIE

---

Bari J.-P. : « Jalons pour une politique familiale à Genève » dans *Les cahiers de l'action sociale et de la santé*, Département de l'action sociale et de la santé, No. 13, 1999.

Bauer Tobias u. Hüttner E.: „Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien“ in *Soziale Sicherheit*; Schwerpunkt: *Armut – auch in der Schweiz eine Realität*, BSV, Bern, 4/2003.

Berset V.: „Neue Generationenbeziehungen, neue familiäre Solidaritäten?“ In: *Familienfragen*, BSV, Bern 1/99.

Büchler A.: *Gewalt in Ehe und Partnerschaft. Polizei-, straf- und zivilrechtliche Interventionen am Beispiel des Kantons Basel-Stadt*, Basel, Genf. Helbling und Lichtenhahn, München, 1997.

Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen: *Kinderbetreuungsplätze: ein Qualitätskriterium für Gemeinden. Informationen über die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Freiburg*. Freiburg, 1999.

Büro und Kommission für die Gleichstellung und für Familienfragen: *Familien und Armut im Kanton Freiburg. Eine qualitative Untersuchung*. Freiburg, 2000.

Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen, Institut für Familienforschung und –beratung der Universität Freiburg, Pro Familia Freiburg: *Schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Freiburg. Bedürfnisse, Angebote und Perspektiven*. Freiburg 2002.

Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen: *Gewalt gegen Frauen in Partnerschaft und Ehe im Kanton Freiburg. Ergebnisse der Fachtagung in Freiburg, 2000*. Freiburg, 2002.

Dafflon B. : *La politique familiale en Suisse : enjeux et défis*, Réalités sociales, Lausanne 2003.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF): *Modelle des Ausgleichs von Familienlasten. Eine datengestützte Analyse für die Schweiz*. Bern, 2000.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF): *Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen*. Bern, 2002.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF): *Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern. Strategische Leitlinien*. Bern, 2000.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (Hrsg.) : Kurt Lüscher: *Warum Familienpolitik ? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung*. Bern, 2003.

Fédération Romande des Consommateurs (éd.): *Le droit des parents et des enfants*, Lausanne, 2002.

Fehr, Jacqueline: *Luxus Kind? Vorschläge für eine neue Familienpolitik*. Verlag orell füssli, Zürich, 2003.

Fragnière J.-P. et Girod R. : *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Réalités sociales, Lausanne, 2002 (2<sup>ème</sup> éd.).

- Gillioz L. et al.: *Domination et violence envers la femme dans le couple*, Editions Payot, Lausanne, 1997.
- Gloor D. et al.: *Interventionsprojekte gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft. Grundlagen und Evaluation zum Pilotprojekt Halt-Gewalt*. Paul Haupt Verlag, Bern, 2000.
- Godenzi A. und Yodanis C.: *Erster Bericht zu den ökonomischen Kosten der Gewalt gegen Frauen*. Universität Freiburg, 1998.
- Krummenacher J.: „Neue Perspektiven für die schweizerische Familienpolitik“, in *Soziale Sicherheit*, BSV. Bern, 5/2002.
- Lambert J.L.: „Behinderte und ihre Familien: Von der Stigmatisierung zur Partnerschaft“, in *Familienfragen*, BSV. Bern 2/1998.
- Leu R.E., Burri S. und Priester T.: *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Paul Haupt Verlag, Bern, 1997.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV): „Kinder, Zeit und Geld. Familie & Gesellschaft“, Sonderreihe des Bulletins *Familienfragen*, 1/1998.
- Schweizerischer Arbeitgeberverband: *Familienpolitische Plattform des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes*. Januar 2001.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS): „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“. *Zeitschrift für Sozialhilfe*, Sondernummer, Bern, Februar 2003.
- Stern S. und Soland R.: „Wie kann in die Schweiz eine Zertifizierung für familienfreundliche Unternehmen eingeführt werden?“, in *Soziale Sicherheit*, BSV. Bern, 6/2002.
- Streuli E. et Bauer T.: «Working poor» dans : *Info sociale. La sécurité sociale dans les faits*, avril 2001, no 5.
- Von Cranach, M.: „Gewalt im Alltag. Ergebnisse und Massnahmen“. In: Pieth, M. et al. *Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität*. Paul Haupt Verlag, Bern, 2002.
- Widmer E., Kellerhals J., Lévy R. : *Couples contemporains – cohésion, régulation et conflits. Une enquête sociologique*, Ed. Seismo, programme prioritaire du FNRS « Demain la Suisse », 2003.
- Wyss K. und Knupfer C.: *Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz*. SKOS, Februar 2003.

**Redaktion und Koordination**

Geneviève Beaud Spang in Zusammenarbeit  
mit Regula Kuhn Hammer

**Deutsche Übersetzung**

Sprachendienst der Staatskanzlei Freiburg  
Regula Kuhn Hammer

Freiburg, im Januar 2004

---

Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen, Chorherrengasse 17,  
Postfach, 1701 Freiburg, Tel. 026/305 23 85, Fax 026/305 23 87, E-Mail [bef@fr.ch](mailto:bef@fr.ch)





## INVENTAR DER VORGESCHLAGENEN MASSNAHMEN

---

Die folgende Auflistung folgt der Struktur des Berichts und versteht sich als Inventar aller Vorschläge, die im Kapitel 4: *Bestehende, zu entwickelnde oder neu zu schaffende Massnahmen* gemacht wurden. Die Reihenfolge der Vorschläge steht in keinem Zusammenhang zu ihrer Gewichtung.

Die Prioritäten der Kommission für eine umfassende Familienpolitik werden im Kapitel 5 dieses Berichts aufgeführt.

### Soziale Sicherheit und Wohnen

#### **Kantonale Mutterschaftszulagen (4.1.1.)**

- Vorschlag, die Mutterschaftszulagen zu streichen, da die neuen Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen für Familien diesen Zweck erfüllen.

#### **Mutterschaftsversicherung (kantonal) (4.1.2)**

- Der Einführung einer Mutterschaftsversicherung für den Kanton Freiburg wird eine hohe Priorität eingeräumt.

#### **Familienzulagen und Ergänzungsleistungen (4.1.3.)**

##### ***Geburts- und Aufnahmezulagen (4.1.3.1.)***

- Vorschlag, die gegenwärtige Regelung für Geburts- und Aufnahmezulagen beizubehalten.

##### ***Pauschale Kinderzulagen oder Ausbildungszulagen (4.1.3.2.)***

- Das Gesetz vom 26. September 1990 über die Familienzulagen, Artikel 8, Abs. 2, Buchstabe a, muss aus formaler Sicht teilweise geändert werden.
- Hinweis, dass im Bereich der Familienzulagen auf überkantonaler Stufe ein Rahmengesetz für die Koordination zwischen den Kantonen fehlt (dies führt zu einer interkantonalen Anspruchskonkurrenz).

- Die Diskussion des Prinzips «ein Kind = eine Zulage» sollte im Kanton Freiburg eröffnet werden. Gegebenenfalls ist die Thematik der generellen Ausrichtung von Familienzulagen in die Studien zu den Vorschlägen der Ergänzungsleistungen für Familien (vgl. weiter unten) aufzunehmen.
- Feststellung aufgrund verschiedener Ansätze, dass insbesondere das eine Ziel von Familienzulagen, nämlich die Unterstützung der Familien, vorrangig verbessert werden muss. Dies, um zu verhindern, dass wirtschaftlich schwächere Familien von Armut bedroht werden. In diesem Zusammenhang schlägt die KKUF eine detaillierte Studie über die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien vor, die im Kanton Freiburg demnächst umgesetzt werden könnte.
- Vorschlag, die Leistungen an Nicht-Erwerbstätige in bescheidenen Verhältnissen abzuschaffen und die dadurch frei werdenden Mittel (rund 1,2 Millionen Franken) neu für die Finanzierung der Ergänzungsleistungen für Familien einzusetzen.

#### ***Ergänzungsleistungen für Familien (nach Tessiner Modell) ( 4.1.3.3.)***

##### ***Ergänzende Kinderzulagen (4.1.3.3.a.) und Ergänzende Kleinkinderzulagen (API) (4.1.3.3.b.)***

- Vorschlag, auch im Kanton Freiburg Ergänzungsleistungen für Familien einzuführen. Diese sollen einerseits ergänzende Kinderzulagen für Kinder bis 15 Jahre und andererseits ergänzende Kleinkinderzulagen (bis zum Eintritt in den Kindergarten) umfassen.
- Durch die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres könnte die Dauer der Anspruchsberechtigung für die Kleinkinderzulage reduziert werden.

#### **Familienzulagen in der Landwirtschaft (4.1.4.)**

- Vorschlag, die Regelung der Kinderzulagen in der Landwirtschaft unverändert beizubehalten.

#### **Verbilligung der Krankenkassenprämien (4.1.5.)**

- Vorschlag, keine grundlegenden Änderungen vorzunehmen, da diese Unterstützung für Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen wichtig ist.
- Vorschlag, quellensteuerpflichtige Personen nach Möglichkeiten mit Hilfe eines Informatiksystems zu erfassen. Quellensteuerpflichtige können nämlich gegenwärtig (aus technischen Gründen) nicht von der kürzlich eingeführten, steuerdatengestützten automatischen Information profitieren.

#### **Schülerunfallversicherung (4.1.6.)**

- Vorschlag, die Schülerunfallversicherung unverändert beizubehalten.

#### **Unterstützung bei der Einforderung von Unterhaltsbeiträgen (Alimenten) (4.1.7.)**

- Vorschlag, die bestehenden Massnahmen zur Unterstützung bei der Einforderung von Unterhaltsbeiträgen unverändert beizubehalten.

#### **Unterstützung für die Betreuung von älteren oder behinderten Personen zu Hause (Pauschalentschädigung) (4.1.8.)**

- Vorschlag, diese finanzielle Leistung der öffentlichen Hand beizubehalten. Die KKUF weist jedoch darauf hin, dass alle Anspruchsberechtigten im ganzen Kanton gleich behandelt werden müssen.
- Vorschlag, diese Leistung bei den potenziell Anspruchsberechtigten besser bekannt zu machen. Ausserdem ist der Zugang zu vereinfachen und das Verfahren vom Einreichen des Antrags bis zur definitiven Anerkennung des Anspruchs zu beschleunigen.

#### **Wohnraumförderung (4.1.9.)**

- Vorschlag, den Begriff «Familie» in künftigen kantonalen Gesetzestexten über die Festlegung der Ansprüche auf Wohnraumförderungsleistungen weit zu fassen.
- Die KKUF zieht Unterstützungsleistungen für Mietende der Subventionierung von Wohnungsbauten vor.
- Es muss dabei insbesondere auch die Wohnraumförderungs politik des Bundes berücksichtigt werden. Zudem sind Analysen und Massnahmen zur Anpassung des Liegenschaftsbestands an den gesellschaftlichen Wandel (Scheidungen, Patchwork-Familien, Einpersonenhaushalte usw.) sowie Überlegungen zu den Raumplanungskonzepten in Zusammenhang mit der Wohnsituation von Familien und den Fortbewegungsmitteln der einzelnen Familienmitglieder erforderlich.
- Vorschlag der Schaffung eines Fonds, mit dessen Zinsen Darlehen finanziert werden, die es Familien ermöglichen, die geforderte Mietzinskaution zu hinterlegen.
- Vorschlag, vordringlich und systematisch darüber zu informieren, dass die Löschung von Betreibungsregistereinträgen beantragt werden muss.

- Gemäss dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, Artikel 85 und 85a, (in Kraft seit 1. Januar 1997) kann der oder die Betriebene die Aufhebung der Betreibung verlangen, wenn die Schuld getilgt ist oder nicht besteht. Durch eine Änderung dieses Gesetzes könnte das Verfahren zur Löschung von nicht mehr aktuellen Einträgen vereinfacht werden.
- Antrag an den Kanton Freiburg, periodische Studien über die Bedürfnisse der Familien sowie über das bestehende Mietwohnungsangebot und den Zugang zu selbst genutztem Wohneigentum zu erstellen.

#### **Sozialhilfe (4.1.10.)**

- Vorschlag, dass die Sozialhilfe – unter Verwendung der schweizerischen Sozialhilfestatistik (SOSTAT) – als Indikator für die Grenzen und Lücken des Systems der sozialen Sicherheit, insbesondere im Hinblick auf Familien, genutzt wird.
- Die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen dürfte zu einer Verringerung der Sozialhilfekosten führen (mögliche Kostenumlagerung in Höhe von 5-7 Millionen Franken).

#### **Auswirkungen von Sozialtransfers und einer Harmonisierung der Leistungen (4.1.11.)**

- Vorschlag zu prüfen, ob im kantonalen Plan eine einheitliche Berechnungsmethode des Einkommens, das für den Anspruch auf Sozialleistungen und für die Familienpolitik massgeblich ist, definiert werden kann (und diese zu testen).
- Vorschlag, in Anlehnung an die Erfahrungen in den Kantonen Tessin und Genf eine Zentralisierung der Informationen und Kriterien für die Berechnung des für die Anspruchsberechtigung massgebenden Einkommens zu prüfen.

### **Familienbesteuerung und Stipendien**

#### **Familienbesteuerung in der Schweiz und im Kanton Freiburg (4.2.1.)**

- Ansicht, dass in Anbetracht der Unzulänglichkeiten von Steuerermässigungen in einem progressiv verlaufenden Tarifsysteem bei der Familienpolitik des Kantons Freiburg nicht steuerliche Massnahmen im Vordergrund stehen sollten. Die KKUF verlangt, dass die öffentliche Hand ihre «Investitionen» in erster Linie auf finanzielle Leistungen und Dienstleistungen für Familien konzentriert.

### **Stipendien und Ausbildungsdarlehen (4.2.2.)**

- Vorschlag, dass sich der Kanton in dieser Hinsicht für eine rechtliche Gleichbehandlung einsetzt. Die KKUF schlägt eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Stipendien und Ausbildungsdarlehen vor, um die Gemeinden dazu zu verpflichten, sich mit obligatorischen Minimalzahlungen an den Ausbildungsbeiträgen zu beteiligen. Ein erster Vorschlag geht in die Richtung, dass die Gemeinden mindestens 80% des Fehlbetrags im anerkannten Budget der Begünstigten garantieren.

## **Vereinbarkeit von Beruf und Familie**

### **Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub (4.3.1.)**

- Unterstützung einer Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene. Sollte das aktuelle Projekt scheitern, empfiehlt die KKUF die Einführung einer kantonalen Mutterschaftsversicherung.
- Andere Vorschläge, die mittelfristig im Interesse der Familien wünschbar sind:
  - Die Möglichkeit eines unbezahlten Elternschaftsurlaubs für die Mutter oder für den Vater. Dieser Urlaub könnte sich über 9 Monate nach dem Mutterschaftsurlaub erstrecken und sollte allen Eltern, die ihn wünschen, gewährt werden.
  - Ein Vaterschaftsurlaub als Massnahme zur Förderung des Engagements der Väter in der Familie.
  - Ermutigung des Staats Freiburg und der Privatunternehmen, innerhalb von 20 Wochen nach Geburt des Kindes einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von 3 Wochen zu gewähren.

### **Familienergänzende Betreuung (4.3.2.)**

#### ***Familienergänzende Betreuung von Kleinkindern (Krippen und Tageseltern) (4.3.2.1.) und Schulergänzende Betreuung (4.3.2.2.)***

- Vorschlag, das Freiburger Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter folgendermassen zu ändern:
  - Das Gesetz gilt sowohl für die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter wie auch für die schulergänzenden Betreuungsstrukturen.

- Das Kostendefizit der Kinderbetreuung wird zu gleichen Teilen von den Gemeinden und dem Kanton (wie bei Alters- und Pflegeheimen) getragen. Die Betriebskosten werden unter den Eltern, den Gemeinden und dem Staat Freiburg aufgeteilt, unter Abzug allfälliger weiterer Beiträge (z.B. Arbeitgeber). Der Elternanteil beträgt höchstens ein Drittel dieser Kosten.
- Die Tarife für die Eltern werden nach dem Nettoeinkommen abgestuft; sie werden vom Kanton für jede Art von Betreuungsstruktur festgelegt; der Gesamtanteil der Eltern beträgt höchstens ein Drittel der Betriebskosten.
- Der Kanton veröffentlicht Qualitätsnormen und Lohnansätze in Übereinstimmung mit der Ausbildung des Personals.

#### **Weitere Empfehlungen für das Schulalter (4.3.3.)**

- Im Hinblick auf die Vereinfachung der Organisation innerhalb der Familien Vorschlag, die Schul-Stundenpläne zu vereinheitlichen, insbesondere jene der Kindergärten und der Primarschule. Empfehlung einer Konzentration der alternierenden schulfreien Zeiten auf einen Halbtage (kompakt) – den Nachmittag – statt die schulfreien Zeiten nach Gutdünken der Schule in kleine Einheiten zu verzetteln, was den Familienalltag erheblich erschwert.

#### **Vorschläge für das Orientierungsschulalter (4.3.4.)**

- Ausbau der Angebote für Aktivitäten ausserhalb der Unterrichtszeiten an den verschiedenen Orientierungsschulen (OS) (Sport, Kultur, Musik, beaufsichtigte Aufgabenhilfe und auch kleine «Jobs» im Rahmen der Schule).
- Die Mediatorinnen und Mediatoren sollten in der Lage sein – in Zusammenarbeit mit den soziokulturellen Animatorinnen und Animatoren der Region und den Eltern – eine oder mehrere Aktivitäten für «problematische» Jugendliche der OS anzubieten.

#### **Verschiedene Arbeitszeitmodelle (4.3.5.)**

- Die Förderung verschiedener Arbeitszeitmodelle scheint nach Meinung der KKUF eine für die Familie wichtige Massnahme zu sein. Das zeigen auch die Erfahrungen in Bern. Die besonders zweckmässigen und beliebten Modelle sind die «gleitende Arbeitszeit» und das «Bandbreitenmodell» (umwandelbar in ein «Lebensarbeitszeitmodell»). Diese Offenheit gegenüber Neuem vereinfacht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und bietet den Familien echte Unterstützung. Vor allem erhöhen diese Ansätze aber auch die Attraktivität des Unternehmens.

### **Familienpolitik der Unternehmen (4.3.6.)**

- Vorschlag, die «Zertifizierung familienfreundlicher Unternehmen in der Schweiz» im Kanton Freiburg wirksam zu fördern, sobald auf schweizerischer Ebene eine solche Zertifizierung eingeführt ist.

## **Information, Prävention und Beratung für Familien und Jugendliche**

### **Inventar des bestehenden Angebots**

- Siehe Tabelle 37 (4.4.a)

### **Inventar der zu verbessernden oder neu zu schaffenden Massnahmen (4.4.b.)**

#### **Familienschalter (4.4.1.)**

- Empfehlung, das Projekt einer niederschweligen Beratungsstelle durch eine Informationsstelle für Familien (deren Form noch zu definieren ist) zu ergänzen und so einen Familienschalter zu schaffen.
- Empfehlung, den bestehenden Fachstellen Rahmenbedingungen (d.h. Personal, Räumlichkeiten und Budget) zu gewähren, die ihnen eine effiziente Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen.

#### **Koordination des Institutionsnetzes und der familienpolitischen Massnahmen im Kanton Freiburg – Schaffung eines Familienamts (4.4.2.)**

- Vorschlag, dass alle relevanten Fragen einer umfassenden Familienpolitik in einer speziellen Fachstelle (Familienamt) zusammengelegt und unter die politische Verantwortung einer Direktion des Staatsrats gestellt werden sollten.
- Die spezielle Fachstelle, die das Büro für Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen sein könnte, wäre für die Einhaltung der festgelegten Prioritäten verantwortlich. Die KKUF betont jedoch, dass für die Durchführung eines Programms für Familien eine adäquate Anpassung des Personalbestands unumgänglich wäre.

#### **Förderung von Begegnungsorten für Jugendliche (4.4.3.)**

- Betonung der Wichtigkeit, angepasste Lösungen für die Bedürfnisse von Familien in ihren verschiedenen Lebensphasen zu finden.

- Unterstützung der Schaffung von fachlich begleiteten Begegnungsorten für die Jugend im gesamten Kantonsgebiet.

#### **Kantonale Koordination der Jugendtreffs und der Jugendprojekte (4.4.4.)**

- Einführung einer kantonalen Koordination der Jugendzentren und der Jugendaktivitäten vor.  
Die KKUF hat erkannt, dass die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Jugendzentren im Interesse aller liegt. Sie schlägt eine Dienstleistung zur Unterstützung, Beratung und Förderung der Realisierung von schulergänzenden Projekten vor, die von Jugendgruppen oder von Gemeinden, denen Jugendfragen wichtig sind, initiiert werden. Sie unterstreicht die Wichtigkeit der Fachunterstützung bei der Projektausarbeitung und bei der entsprechenden Mittelbeschaffung.

#### **Aus- und Weiterbildung sowie Information der Gemeindeinstanzen (4.4.5.)**

- Vorschlag, dass das Familienamt den Kontakt zu den Gemeindeinstanzen systematisch sucht, um sie über alle Massnahmen im Zusammenhang mit der umfassenden Familienpolitik zu informieren oder sie – auf Anfrage – auszubilden. Sie spricht sich für die konkrete Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen aus.  
Die KKUF ist der Ansicht, dass der lokalen Jugendpolitik ein besonders grosses Gewicht beigemessen werden muss, und zwar im gesamten Kanton Freiburg.

#### **Vorbereitung auf das Familienleben in der Schule (Kommunikation, Konfliktbewältigung, gegenseitiger Respekt, Rollenverteilung) (4.4.6.)**

- Vorschlag, dass die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport die Vorbereitung auf das Familienleben stärker in den Unterricht integriert, indem sie – auf allen Schulstufen – die Kompetenzen auf dem Gebiet der Kommunikation, der Konfliktbewältigung, des gegenseitigen Respekts und der Rollenverteilung fördert.

#### **Informationsunterlagen bei der Geburt eines Kindes (4.4.7.)**

- Vorschlag, dass jede Familie bei der Geburt eines Kindes einen Dokumentations- und Informationsordner erhalten soll.



#### **Mütter- und Väterberatung ( 4.4.8.)**

- Vorschlag, dass allen Familien im Kanton Freiburg eine Mütter- und Väterberatung für Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt zur Verfügung steht. Dies verlangt eine Stärkung der Rechtsgrundlage zur Sicherung einer ausreichenden Finanzierung dieser Dienstleistung.

#### **«Bildungsgutscheine» (4.4.9.)**

- Vorschlag, dass jedes Kind zu «Bildungsgutscheinen» berechtigt, die seine Eltern zum Zweck der Weiterbildung im Bereich der Familienerziehung erhalten und die sich nach den Angeboten der verschiedenen Verbände richten.

#### **Mitarbeit der Eltern an Schulhausprojekten (4.4.10.)**

- Vorschlag an die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, die Teilnahme der Eltern an den Schulhausprojekten zu fördern.
- Vorschlag, dass die Rolle der Eltern bei der Schulung ihrer Kinder im Rahmen der Aus- und Weiterbildung des Lehrkörpers anerkannt wird.

#### **Zulassung der Eltern zu bestimmten Fachkursen für Lehrpersonal (4.4.11.)**

- Vorschlag an die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, Eltern zu bestimmten Kursen für Lehrpersonal zuzulassen und die Bildungsinstanzen für diese Idee zu sensibilisieren.

#### **Verbesserung der Koordination des Schulgesundheitswesens (4.4.12.)**

- Vorschlag, dass die Koordination von Gesundheitswesen und Schule verstärkt wird, damit überall im Kanton ein schulärztlicher Dienst Krankheitserkennung, Prävention und Gesundheitsförderung leisten kann.
- Vorschlag, dass das Gesetz (vom 03.01.1948) über die schulärztlichen Dienste in diesem Sinn geändert wird und dass insbesondere die Rolle des Krankenpflegepersonals an den Schulen (das speziell dafür ausgebildet ist) gestärkt wird.

## **Information der Bezugsberechtigten und konkrete administrative Unterstützung**

- Vorschlag, dass die Mittel für eine aktive Information der Bezugsberechtigten bei der Umsetzung jeder familienpolitischen Massnahme eingeplant werden.
- Sämtliche Fachstellen, die formelle schriftliche Gesuche für bestimmte Leistungen bearbeiten, müssen den Gesuchstellenden die nötige konkrete Hilfestellung bieten.

## **Verschiedene Themen**

### **Die Problematik der häuslichen Gewalt im Kanton Freiburg (4.6.6.)**

- Unterstützung des im Bericht der interdisziplinären Arbeitsgruppe vom 1. Juli 2003 geforderten Konzepts für die Umsetzung eines Interventionsprojekts sowie der Zuteilung der nötigen Mittel, namentlich für die Schaffung einer 50 – 70% Koordinationsstelle.