

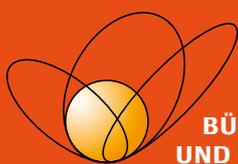
# Familienpolitik im Kanton Freiburg

Zusammenfassung  
des Familienberichts

Ergebnisse  
der Fachtagung  
*Familienpolitik  
und Gleichstellung*  
im Oktober 2004

Perspektiven  
zur konkreten  
Umsetzung einer  
umfassenden  
Familienpolitik

SEPTEMBER 2005



BÜRO FÜR DIE GLEICHSTELLUNG  
UND FÜR FAMILIENFRAGEN DES KANTONS FREIBURG



# Inhalt

<b>1. Vorwort: 10-jähriges Engagement für die Gleichstellung und für Familienfragen im Kanton Freiburg</b>	<b>3</b>
Pascal Corminbœuf	
<b>2. Einleitung: Familienpolitik als Zukunftsperspektive</b>	<b>5</b>
Regula Kuhn Hammer	
<b>3. Die Prioritäten einer Familienpolitik im Kanton Freiburg: Zusammenfassung des Berichts der Kommission für eine umfassende Familienpolitik</b>	<b>9</b>
Geneviève Beaud Spang	
<b>4. Stellungnahme der Freiburger Regierung zu den Vorschlägen für eine umfassende Familienpolitik</b>	<b>13</b>
Ruth Lüthi	
<b>5. Das Freiburger Projekt im Kontext der familienpolitischen Diskussion in der Schweiz</b>	<b>17</b>
Béatrice Despland	
<b>6. Familienpolitik und Gleichstellungsanliegen: Gemeinsamkeiten und Widersprüche</b>	<b>27</b>
Patricia Schulz	
<b>7. Familienfreundliche Betriebe und Verwaltungen: hin zu neuen Realitäten?</b>	<b>33</b>
Daniel Huber	
<b>8. Perspektiven für die Umsetzung einer umfassenden freiburgischen Familienpolitik</b>	<b>37</b>
Geneviève Beaud Spang	
<b>9. Empfehlungen des Büros für die Gleichstellung und für Familienfragen</b>	<b>43</b>
Geneviève Beaud Spang und Regula Kuhn Hammer	



# 1. Vorwort: 10-jähriges Engagement für die Gleichstellung und für Familienfragen im Kanton Freiburg

---

*Pascal Corminbœuf, Staatsrat und Vorsteher der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft*

---

Ein langer Weg ist zurückgelegt worden seit der ersten Debatte im Mai 1993, als gewisse Abgeordnete sich noch weigerten, ein Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen zu schaffen und letztendlich gar die weisse Flagge der Gleichgültigkeit hissten. Ebenso gross waren der Wille und die Überzeugung derer, die sich unermüdlich für die Schaffung des Gleichstellungsbüros einsetzten sowie dessen Aufbau und Konsolidierung in Angriff nahmen. Es seien hier die beiden ersten Co-Verantwortlichen Kathrin Karlen Moussa und Marianne Meyer sowie die heutigen Verantwortlichen Regula Kuhn Hammer und Geneviève Beaud Spang erwähnt wie natürlich auch alle Mitglieder der Kommission für die Gleichstellung und für Familienfragen.

Bei der Durchsicht des ersten Tätigkeitsberichts von 1994-1995 werden einem gleichzeitig zwei Dinge bewusst: einerseits, dass gewisse Themen wiederkehren und auch heute nichts an Aktualität eingebüsst haben, wie zum Beispiel die Vertretung der Frauen in den Parlamenten, Exekutiven und Kommissionen sowie die sprachliche Gleichbehandlung, und andererseits, dass man sich besser nicht fragt, wie viel Zeit die Umsetzung von bestimmten vorrangigen und notwendigen Themen noch in Anspruch nehmen wird. Wenn man bedenkt, dass die Umsetzung der Mutterschaftsversicherung auf eidgenössischer und kantonaler Ebene ein halbes Jahrhundert brauchte, sieht man sich gezwungen, bescheiden zu bleiben.

Ein bedeutendes Ereignis in diesen zehn Jahren war sicherlich die Tagung zum leidigen Thema

der häuslichen Gewalt in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, deren vorbildliche Mitwirkung an dieser Stelle erwähnt sei. Wenn die Gewalt in den Familien heute kein Tabu mehr ist, so ist dies den Kampagnen und zahlreichen Aktionen zu diesem Thema zu verdanken.

In den grossen Reden, die heute über Veränderungen gehalten werden – über die wirtschaftliche Entwicklung, die sich ändernden Arbeitsbedingungen, den Wandel der Familien und ihrer Lebensbedingungen – vergisst man manchmal (oder oft), dass der Mensch sich eigentlich nicht grundlegend verändert. Sein Streben nach Glück, seine Sorgen, seine Enttäuschungen und seine ursprünglichen Verhaltensweisen sind sich gleich geblieben. Dasselbe gilt für sein Bedürfnis, in einem familiären Umfeld zu leben, Kinder in die Welt zu setzen und so seinem Leben einen Sinn zu geben. In diesem verborgenen Bereich wird sich so schnell nichts ändern.

Der Mensch – und die so genannt moderne Welt darf dies nicht vertuschen – muss sein Wesen in seiner ganzen Komplexität bewahren: er ist gleichzeitig ein gänzlich biologisches und gänzlich kulturelles Wesen. Diese Dualität muss in unseren Überlegungen ständig präsent sein.

Unsere Gesellschaft verfügt heute über mehr Kommunikationsmittel denn je. Es scheint mir wichtiger, dass wir uns gegen Vereinsamungsprozesse einsetzen und uns die Zeit nehmen, die unglücklichen Kinder zu zählen und ihnen zu helfen, anstatt dafür, Bienen und Ziegen statistisch zu erfassen. In diesem Land zieht man es vor, gewisse menschliche Probleme endgültig im privaten Rahmen zu belassen, damit man sie besser kaschieren kann und nicht im Rahmen der «Regelung der menschlichen Gemeinschaft», einem anderen Ausdruck für «Politik», eingreifen muss. Mit dem Ansatz des Büros für die Gleichstellung und für Familienfragen und der Kommission befinden wir uns jedoch im Herzen der «Regelung der menschlichen Gemeinschaften» und somit im Herzen der Politik.

In diesem Umfeld entwickelt sich eine wichtige Bewegung zur Förderung einer wirklichen Familienpolitik im Kanton Freiburg. Das Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen trägt entscheidend dazu bei, zumal es ab Dezember 2001 die Kommission für eine umfassende Familienpolitik präsidierte. Auf die Vorschläge dieser Kommission hin, die sie in einem eindrucklichen Bericht formuliert hat, treten wir heute in die entscheidende Phase der schrittweisen Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen.

Seit den Debatten über die Schaffung eines Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen 1993 ist ein weiter Weg zurückgelegt worden. Ein weiter Weg liegt auch noch vor uns, den wir mit Hilfe der gesetzlichen Grundlage, mit der das Gleichstellungsbüro institutionalisiert wurde, beschreiten wollen, vor allem jedoch mit den vereinten Kräften all jener, die wollen, dass unsere Gesellschaft menschlicher wird.

## 2. Einleitung: Familienpolitik als Zukunftsperspektive

---

Regula Kuhn Hammer, Co-Leiterin des Büros  
für die Gleichstellung und für Familienfragen

---

Seit einigen Jahren ist die Familienpolitik in der politischen Agenda weit nach oben gerückt und zu einem dringlichen sozial- und wirtschaftspolitischen Anliegen geworden. Heutige Familien, Eltern wie Kinder, sind geprägt von verschiedenen und wechselnden Realitäten, die herkömmliche Familienmodelle in Frage stellen. Sinkende Geburtenraten, steigende Scheidungsraten sowie ein erhöhtes Bewusstsein für die spezifischen Belastungen und Armutsrisiken von Familien in unserer stark individualisierten und zunehmend überalternden Gesellschaft haben zur Fokussierung auf die Lebenslagen von Familien geführt.

### 2.1. Neue Familienrealitäten

Die Tatsache, dass sich gesellschaftliche Veränderungen so negativ auf die kleinsten sozialen Gruppen, die Familien und ihre Reproduktion auswirken, hat weite Kreise alarmiert. Vor einigen Jahrzehnten noch unhinterfragte Normalität, ist Kinderhaben heute eine von verschiedenen Optionen der individualisierten Lebensgestaltung geworden. Immer noch wünschen sich zwar die meisten Frauen und Männer Kinder. Der Kinderwunsch ist aber durchwegs in allen Bevölkerungsgruppen grösser als die Zahl der letztlich geborenen Kinder. Zudem bleiben immer mehr Frauen und Männer kinderlos. *«Der Hauptgrund liegt darin, dass junge Menschen – vor allem Frauen – zu grosse Schwierigkeiten haben, Familie und Beruf zu vereinbaren. Es sind also nicht primär die direkten Kinderkosten,*

*die junge Menschen bei der Familiengründung zögern lassen, sondern die indirekten Kosten des Lebens mit Kindern, zum Beispiel Nachteile, die sich für die berufliche Laufbahn ergeben»* (Herzog, 2004)<sup>1</sup>.

Die Gleichstellung der Geschlechter verhilft Frauen mehr und mehr zu einer beruflichen Identität neben ihrer Rolle als Mütter. Immer weniger Frauen unterbrechen ihre Berufstätigkeit für eine Kinderpause: Sie bleiben beruflich aktiv und damit qualifiziert, was angesichts der wachsenden Instabilität von Partnerschaften und dem anspruchsvollen, rasch sich wandelnden Arbeitsmarkt sinnvoll ist. Während die Mehrzahl der Mütter heutzutage neben der Familienarbeit einer Erwerbsarbeit nachgeht, engagieren sich Väter nicht entsprechend häufiger in Hausarbeit und Kinderbetreuung. Dies mag im oft herkömmlichen Rollenverständnis von Männern und ihren Arbeitgebern, aber auch in ökonomischen Zwängen begründet sein. Familien, hauptsächlich Einelternfamilien und kinderreiche Familien sind einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt.

Direkte und indirekte Kinderkosten, Alltagsstress, aber auch die Ansprüche an elterliche Leistungen und Fähigkeiten steigen. Eltern sind mehr und mehr dazu angehalten, das mangelnde gesellschaftliche Wohlwollen gegenüber Kindern und fehlende Freiräume für Kinder durch eigene Anstrengungen wettzumachen. Nur allzu oft werden Kinder zu Störfaktoren, die einschränken und sich schwer mit den Anforderungen der Arbeitswelt und den Angeboten der Freizeitindustrie vereinbaren lassen. Die mangelnde Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Ansprüchen wird denn auch als Hauptgrund für die sinkenden Geburtenraten, gleichsam dem Hauptindikator für die Malaise in Familienbelangen in der Schweiz, angeführt. Wenn auch die Sensibilität einiger Arbeitgebender für die Doppelbelastung von Müttern und auch von Vätern gewachsen ist,

<sup>1</sup> Herzog, Jost (2004): Stark gewandelte Familienformen. In: Soziale Sicherheit CHSS 6/2004. S. 329.

so sind doch im Allgemeinen weder Arbeitsbedingungen noch schulische Stundenpläne auf erwerbstätige Eltern ausgerichtet.

## 2.2. Familienpolitik – ein aktuelles Thema in Politik und Forschung

Die Brisanz der Thematik schlägt sich in einer Fülle von aktuellen Fachpublikationen und Studien, aber auch in Form von parlamentarischen Vorstössen nieder. Der Grundtenor besteht in Forderungen nach ausgleichender Gerechtigkeit zwischen gesellschaftlichen Gruppen mit unterschiedlichen Belastungen, einer breiten Unterstützung von Familien allgemein und in der Gleichstellung aller Familien in der Schweiz, sprich einer überkantonalen Harmonisierung von Angeboten und Transferleistungen<sup>2</sup>. In diesem Zusammenhang sind die parlamentarischen Initiativen zur Beteiligung des Bundes an der Bereitstellung von familienergänzenden Betreuungsplätzen (parlamentarische Initiative Fehr), die Initiative zur bundesweiten Einführung von Ergänzungsleistungen (parlamentarische Initiative Fehr und Meier-Schatz) sowie die erneuten Diskussionen um harmonisierte Kinderzulagen in der Schweiz (parlamentarische Initiative Fankhauser und Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» von Travail.Suisse) zu verorten. Diese Vorstösse zielen auf die Etablierung einer materiellen Familienpolitik auf Bundesebene, was in der föderalistisch organisierten Schweiz einem Novum gleichkommt.

Fast alle grossen politischen Parteien, Sozialpartner und in Familienbelangen aktiven Verbände haben in den letzten Jahren Positions- und Grundsatzpapiere zu den Themen Familien(-politik) und Vereinbarkeit von Familie und

Beruf erarbeitet. Wenn auch je nach Blickwinkel oder politischer Grundhaltung die Prioritäten verschieden gelagert sind, so schälen sich doch zwei Anliegen als vorrangig heraus: die Absicherung der materiellen Grundlagen von Familien und die Notwendigkeit, weibliches Arbeitspotential besser zu nutzen.

- In der Nationalfondsstudie *Familien, Geld und Politik* (2003) werden folgende drei Säulen als Grundlagen einer umfassenden Familienpolitik skizziert<sup>3</sup>: eine Basissicherung für alle Kinder, Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien sowie der Ausbau einer Infrastruktur für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie.
- Im Herbst 2004 erschien der neue Familienbericht des Bundes, 22 Jahre nachdem auf Bundesebene<sup>4</sup> ein vergleichbares Dokument erstellt worden war<sup>5</sup>. Darin wird aufgrund einer statistischen und analytischen Bestandaufnahme der Realität von heutigen Familien in der Schweiz und der politischen Anstrengungen für Familien auf den verschiedenen Ebenen eine Liste von möglichen strukturellen Massnahmen zur Stärkung von Familien vorgeschlagen. Diese reichen u.a. von Blockzeiten für Kindergarten und Schule über Ratings bezüglich Familienfreundlichkeit von Unternehmen, Gemeinden und Kantonen bis hin zur Schaffung von kantonalen Familiendirektionen und einer schweizerischen Konferenz derjenigen.
- Im Ländervergleich der OECD (2004)<sup>6</sup> wird der Schweiz angeraten, a) die öffentlichen Ausgaben für die Betreuung von Vorschulkindern und für die schulergänzende Betreuung zu erhöhen, um die Erwerbsbeteiligung der Frauen zu fördern, b) die Individualbesteuerung sowie ein differenziertes,

<sup>2</sup> Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (Hrsg.) (2003): Kurt Lüscher: Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. Bern

<sup>3</sup> Bauer, T., Strub, S. und Stutz H. (2003): Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zürich/Chur, Rüegger.

<sup>4</sup> Arbeitsgruppe Familienbericht, bsv (Hrsg.) (1982): Familienpolitik in der Schweiz. Bern

<sup>5</sup> Eidg. Departement des Innern (2004): Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik. Bern

<sup>6</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und Bundesamt für Sozialversicherung (Hrsg.) (2004): Kinder und Karriere – Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs zu Neuseeland, Portugal und der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Teile zur Schweiz. Bern

nationales System von Ergänzungsleistungen zu prüfen, c) die Familienfreundlichkeit von Arbeitsplätzen zu erhöhen, d) eine Mutterschaftsversicherung einzuführen sowie f) Eltern von kleinen Kindern ein Recht auf Teilzeitarbeit einzuräumen.

- Die eidgenössische Koordinationskommission für Familien EKFF legt in ihrer jüngsten Publikation das Schwergewicht auf «Zeit für Familien» und lanciert damit ein Plädoyer für weniger Alltagsstress für Familien und für finanziell abgesicherte Freiräume zur Erfüllung von Familienpflichten<sup>7</sup>.

Verschiedene Publikationen widmen sich der Analyse heutiger Familienrealitäten, erstellen demographische Prognosen und entwickeln ausgehend davon Visionen von neuen Familienorganisations- und Arbeitszeitmodellen<sup>8</sup>. Sie zeigen die Notwendigkeit von Umdenkprozessen sowie den Handlungsbedarf auf und schlagen die Neuorganisation von Sozialpolitik und Sozialversicherungen vor.

Die Familienpolitik erhält neues Gewicht durch die Aufgabe, tragfähige Zukunftsperspektiven für unsere Gesellschaft zu entwickeln.

### **2.3. Familienpolitik als Mehrebenenstrategie**

Familienpolitik als Antwort auf die mannigfaltigen familiären Belastungen siedelt sich auf verschiedenen Ebenen an: Ausgehend von den Prinzipien Föderalismus und Subsidiarität, liegen die Hauptverantwortung und die grössten Gestaltungsmöglichkeiten auch heute noch auf kantonaler Ebene. Es ist die eigentliche Herausforderung der Familienpolitik, verschiedenste Aspekte zusammenzubringen und differenzierte Vorschläge in den Bereichen der Sozial-, Wirtschafts-, Finanz- und Bildungspolitik zu erarbeiten und umzusetzen. Konkret

werden folgende Bereiche als Aufgaben einer umfassenden Familienpolitik betrachtet:

- Materielle Sicherheit von Familien,
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Elternteile im Sinne der Gleichstellung der Geschlechter,
- Information und Zugang zu spezifischen Hilfeleistungen für die bezugsberechtigten Familien,
- staatliche Transferleistungen in Form von Kinderzulagen zum Ausgleich familiär erbrachter Leistungen,
- steuerliche Entlastungen von Familien,
- Chancengleichheit für alle Kinder beim Zugang zu familienergänzender Betreuung sowie zu höherer Schulbildung,
- Gestaltung von familienfreundlichen Arbeitsverhältnissen für Eltern,
- Wohnraum für Familien, öffentlicher Verkehr und familienfreundliche Raumplanung.

Familienpolitik ist eine bereichsübergreifende komplexe Aufgabe, deren Ziel in der Nachhaltigkeit des Familienlebens, auch für spätere Generationen, besteht. Wie können Lebensbedingungen für Familien geschaffen werden, damit diese ihren Alltag mit seinen An- und Überforderungen bestehen und ihren spezifischen Aufgaben nachkommen können, nämlich den Familienunterhalt zu sichern sowie häusliche, erzieherische und generationenübergreifende Solidaritätsleistungen zu erbringen?<sup>9</sup>

### **2.4. Familienpolitik im Kanton Freiburg**

Diesen Fragen stellte sich der Freiburger Staatsrat im Jahr 2001, indem er eine Kommission für eine umfassende Familienpolitik ins Leben rief. Aufgabe dieser Kommission war es, ein Inventar bestehender Massnahmen für Familien im Kanton zu erstellen, Lücken in der Versorgung

<sup>7</sup> Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2004): Zeit für Familien. Beiträge zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag aus familienpolitischer Sicht. Bern

<sup>8</sup> Dafflon, Bernard (2003): La politique familiale en Suisse: enjeux et défis. Lausanne, réalités sociales

Fehr, Jacqueline (2003): Luxus Kind: Vorschläge für eine neue Familienpolitik. Zürich, orell füssli

Kappeler, Beat (2004): Die neue Schweizer Familie. Familienmanagement und Rentensicherheit. München, Wien, Nagel und Kimche

<sup>9</sup> Vgl. Büro und Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen des Kantons Freiburg (Hrsg.) (2000): Familien und Armut im Kanton Freiburg. Überlegungen und Empfehlungen für eine umfassende kantonale Familienpolitik. Freiburg

aufzuspüren sowie Vorschläge für zu schaffende Massnahmen zu erarbeiten. In zweijähriger Arbeit erstellte die Kommission, bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen der Verwaltung und privater Organisation, unter der Federführung des Büros für die Gleichstellung und für Familienfragen einen umfangreichen Bericht zuhanden des Staatsrats<sup>10</sup>. Anlässlich des 10-jährigen Jubiläums des Büros für die Gleichstellung und für Familienfragen wurde der Bericht der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Rahmen einer Fachtagung zu diesem Anlass haben namhafte Referentinnen und Referenten diesen kantonalen Bericht in einen grösseren politischen, schweizweiten Zusammenhang gestellt.

Eine Zusammenfassung des Berichts und die Referate dieser Tagung sind denn auch Gegenstand der vorliegenden Publikation. Nach einer summarischen Darstellung des Freiburger Familienberichts im folgenden Kapitel formuliert die Freiburger Staatsrätin Ruth Lüthi die Antwort des Staatsrats auf den Bericht der Kommission. Béatrice Despland, stellvertretende Direktorin des Instituts für Gesundheitsrecht an der Universität Neuenburg und Mitglied der eidgenössischen Koordinationskommissi-

on für Familienfragen, ordnet den kantonalen Bericht in einen grösseren, gesamtschweizerischen und internationalen familienpolitischen Rahmen ein. Patricia Schulz, Direktorin des eidgenössischen Büros für die Gleichstellung, geht in ihrem Beitrag den Gemeinsamkeiten und Widersprüchen von Familien- und Gleichstellungspolitik nach. Daniel Huber, Mitglied der Geschäftsleitung der Fachstelle UND Familien- und Erwerbsarbeit für Männer und Frauen, stellt die modellhaften Bestrebungen einiger Privatunternehmungen dar, welche familienfreundliche Arbeitsbedingungen zu ihrer Geschäftskultur zählen. Ihren Abschluss findet die Publikation in einem Ausblick auf die politischen und sozialen Perspektiven, die sich im Kanton Freiburg zur Umsetzung einer umfassenden Familienpolitik abzeichnen, sowie in den Empfehlungen des Büros für die Gleichstellung und für Familienfragen (BGF). Eine dynamische Familienpolitik wird sich stetig neuen Fragestellungen und Realitäten öffnen müssen. In dem Sinne kann ein Programm für eine Familienpolitik nie abgeschlossen sein, sondern muss Strukturen bereitstellen, die sich auch künftigen Anliegen des familiären Zusammenlebens stellen können.

---

<sup>10</sup> Kantonale Kommission für ein umfassende Familienpolitik (2004): Bericht zu einer umfassenden Familienpolitik für den Kanton Freiburg. Freiburg

### 3. Die Prioritäten einer Familienpolitik im Kanton Freiburg: Zusammenfassung des Berichts der Kommission für eine umfassende Familienpolitik

*Geneviève Beaud Spang, Co-Leiterin des Büros  
für die Gleichstellung und für Familienfragen*

- Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung
- Unterstützung von Familien in schwierigen finanziellen Situationen
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Stipendien
- Information.

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 Chasot 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 setzte sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern mehrerer Direktionen<sup>11</sup> und verschiedenen an Familienpolitik interessierten Kreisen<sup>12</sup> und wurde vom Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen präsidiert. 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

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.

<sup>11</sup> Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, Kantonale Sozialversicherungsanstalt, Amt für den Arbeitsmarkt, Kantonales Sozialamt, Kantonale Steuerverwaltung, Kantonales Jugendamt, Amt für Ressourcen der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, Büro und Kommission für die Gleichstellung und für Familienfragen

<sup>12</sup> Verein Tagesmütter Saane, Verein Pro Familia Freiburg, Verband der Elternvereine des Kantons Freiburg (FAPAF), Freiburger Gemeindeverband, Freiburgischer Arbeitgeberverband, Freiburgischer Krippenverband, Office familial Freiburg, Vereinigung Schule und Elternhaus Kanton Freiburg

Gesellschaft und Familien leben in einem ständig sich beschleunigenden Wandel, der sich in demographischen, soziologischen und ökonomischen Tatsachen niederschlägt. 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. 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 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.

Als Ergänzung zur Beurteilung bereits bestehender Massnahmen in den verschiedenen Bereichen haben die Arbeitsgruppen rund 60 Massnahmen vorgeschlagen, die angepasst, verändert, neu geschaffen (oder sogar abgeschafft) werden sollten, um den Alltag der Familien zu entlasten und ihnen konkrete Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Diese Vorschläge wurden nach Themen geordnet und werden in der Folge gemäss ihrer Dringlichkeit aufgeführt.

## Die Prioritäten der Kommission für eine globale Familienpolitik:

Die Mitglieder der KKUF wurden aufgefordert, mittels eines Fragebogens ihre jeweiligen Schwerpunkte unter der breiten Thematik der Familienpolitik zu definieren. Die Auswertung der Antworten ergab folgende **Ziele und Schwerpunkte für die Verbesserung der Situation** von Familien im Kanton Freiburg, die als **konkrete Empfehlungen** der Kommission für eine globale Familienpolitik zu verstehen sind:

### 1. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie

ist der erste Schwerpunktbereich, der im Kanton Freiburg verbessert werden muss.

- Die Kommission setzt als erstes auf die **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.
- Eine kantonale **Mutterschaftsversicherung** ist unumgänglich, falls der Mutterschaftsurlaub auf nationaler Ebene nicht umgesetzt wird<sup>13</sup>.
- **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.

<sup>13</sup> Eine Lohnausfallversicherung bei Mutterschaft wurde am 26. September 2004 vom Schweizer Volk gutgeheissen und wird auf den 1. Juli 2005 in Kraft treten.

- 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 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.
- 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.

**2. 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

- Die **Pauschalvergütungen für die spital-externe Krankenpflege der betagten und behinderten Personen** sollten im ganzen Kanton harmonisiert werden.

- Eine partielle Änderung des **Gesetzes über die Familienzulagen** (Art. 8. Abs. 2) ist aus Gründen der Gleichstellungsprinzips<sup>14</sup> gefordert, wie auch die Förderung eines **Rahmengesetzes zur Koordination der Ansprüche auf Familienzulagen zwischen den Kantonen**.

- 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.

**3. 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

<sup>14</sup> Aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids im Juli 2003 wurde diese Änderung bereits auf den 1. April 2004 verwirklicht und in Kraft gesetzt. Die Regelung erfolgt analog zu den Bestimmungen der bilateralen Verträge der Schweiz mit der Europäischen Union.

politische Verantwortung einer **Direktion des Staatsrats** gestellt werden.

- Ein **Familienschalter**, der in einer noch zu bestimmenden Form den Familien Zugang zu Informationen verschafft (u.a. über eine Website), sollte ein «niederschwelliges» Beratungszentrum ergänzen.
- Die systematische Verteilung einer **Dokumentation** mit nützlichen Informationen für Familien sowie von **«Bildungsgutscheinen»** 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.

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 Geld- und Infrastrukturleistungen zugunsten der Familien realisiert werden.

In Bezug auf die **Stipendien** empfiehlt die KKUF dem Kanton, sich für eine rechtliche Gleichbehandlung einzusetzen. Sie schlägt eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen vor, um die Gemeinden zu Minimalzahlungen an Ausbildungsbeiträge zu verpflichten, welche (zusammen mit den kantonalen Beiträgen) mindestens 80% des Fehlbetrags im anerkannten Budget der Begünstigten garantieren.

Die **Wohnbeihilfe** und die Unterstützung der **Jugend** sind ebenso Gegenstand verschiedener

Vorschläge der KKUF. Sie werden als wichtige Schwerpunkte erachtet, die die Lebensbedingungen der Familien im Kanton Freiburg verbessern.

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

Anhand von verschiedenen spezifischen Familiensituationen ist die Relevanz der unersetzlichen familiären Leistungen nochmals besonders deutlich sichtbar geworden. So hat die KKUF kurz die Gegenseitigkeit der solidarischen Leistungen zwischen den Familien und der **älteren Generation** beleuchtet, hat einige Überlegungen zu Familien mit **behinderten Familienmitgliedern** angestellt, die Anliegen von **kinderreichen Familien** erwähnt sowie die Lebensbedingungen von **Migrationsfamilien** thematisiert. Schliesslich hat sie kurz den Zusammenhang von Familienpolitik mit **Raumplanung** und **Verkehr** angesprochen. Ausserdem hat die KKUF die Arbeiten und Schlussfolgerungen der interdisziplinären Arbeitsgruppe, die sich seit 2001 mit Massnahmen gegen **häusliche Gewalt** befasst, zur Kenntnis genommen und in ihren Bericht integriert.

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.

## 4. Stellungnahme der Freiburger Regierung zu den Vorschlägen für eine umfassende Familienpolitik

*Ruth Lüthi, Staatsrätin und Vorsteherin der Direktion für Gesundheit und Soziales*

Es erfüllt mich mit grosser Freude und mit Stolz, am heutigen Kolloquium zum 10-jährigen Bestehen des Freiburger Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen teilnehmen zu können: Ich freue mich, den Mitarbeiterinnen des Büros sowie den Mitgliedern der beratenden Kommission für die Qualität ihrer Arbeit und für das bisher Erreichte gratulieren zu dürfen. Und ich bin stolz, wenn ich sehe, wie weit wir mit unserem Projekt gekommen sind – einem Projekt, das wir, ein paar wenige politisch engagierte Frauen, vor 10 Jahren mit grossem Engagement und mit Überzeugung getragen haben und das ich über all die Jahre habe begleiten dürfen.

Damals waren wir von der Notwendigkeit einer Institution überzeugt, deren Aufgabe darin bestünde, sich für die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern einzusetzen. Angesichts der engen Beziehung, die zwischen dem Gleichstellungsanliegen und den Familienfragen besteht, bereitete es uns auch keine Mühe, das Tätigkeitsfeld des Büros zu erweitern und Familienfragen mit einzubeziehen. Und auch heute, 10 Jahre später, besteht kein Zweifel, dass es eine solche Institution braucht. Das zeigt sich beispielsweise an der Institutionalisierung des Büros durch das kürzlich in Kraft getretene Gesetz, mit dem das Wirken, die Ziele und – vor allem – die Notwendigkeit des Büros anerkannt werden. In der Tat ist es so, dass es im Bereich der Gleichstellung von Frau und Mann, aber auch im Bereich der Familienpolitik noch vieles zu tun gibt. Noch hält die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann nicht Schritt mit der juristischen, die mit der Einführung des Bundesgesetzes über die

Gleichstellung von Frau und Mann verwirklicht wurde – ein junges Gesetz im Vergleich zum Bestehen unserer Eidgenossenschaft, oder auch nur schon im Vergleich mit den 150 Jahren feministischen Kampfs.

Stichwort Feminismus: Ich habe mich häufig gefragt, weshalb der Kampf für die Rechte der Frau an Schwung zu verlieren scheint, obwohl dieser Kampf noch längst nicht gewonnen ist. Wie kommt es, dass ein Anliegen, welches mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung betrifft, still zu stehen scheint, manchmal gar Rückschritte verzeichnen muss? Haben wir denn bereits erreicht, wonach wir als Frau und vor allem als Individuum streben? Herrscht Rechts- und Chancengleichheit? Wird uns Frauen das Recht zugestanden, als mündige und verantwortungsbewusste Individuen frei zu entscheiden und zu handeln? Wenn ich an gewisse Debatten denke, die vor der Abstimmung vom 26. September über die Mutterschaftsversicherung geführt wurden, habe ich meine Zweifel. Die Frage der Gleichstellung von Frau und Mann sowie der Unterstützung von Familien fördert und erfordert einen gesellschaftlichen Wandel und tief greifende Umwälzungen unseres Werte- und Denksystems. Der «Bericht zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg», der zurzeit in Vernehmlassung ist, sollte der Grundsatzdiskussion, die in diesem Zusammenhang nötig ist, jedoch allzu selten geführt wird, wieder neue Impulse geben. Bereits fanden im Staatsrat als Folge dieses Berichts erste Gespräche statt. Nun fragen Sie sich wohl, welches die ersten Schlussfolgerungen des Staatsrats sind.

In seiner Sitzung vom 21. September 2004 hat der Staatsrat vom Bericht der Kantonalen Kommission für eine umfassende Familienpolitik Kenntnis genommen. Er unterstreicht die Qualität dieses Berichts, der ein breit gefächertes Inventar des gegenwärtigen Angebots enthält und viele Vorschläge zur zusätzlichen Förderung der Familienpolitik macht. Diese breite Pa-

lette von Verbesserungsvorschlägen, die sich über so verschiedene Bereiche wie Erziehung, Soziales, Wirtschaft und Steuern erstrecken, wird die gegenwärtig auf kantonaler wie auch auf Bundesebene geführte Diskussion über die Entwicklung der Politik zugunsten der Familie markant beeinflussen.

An erster Stelle wird eine Bestandsaufnahme der geltenden Familienpolitik gemacht, welche vor allem in den letzten 20 Jahren nach und nach mit zahlreichen Massnahmen ergänzt wurde. Diese Massnahmen verfolgen die folgenden 4 Ziele:

### **1. Den Familien eine spürbare Kompensation ihrer laufenden Aufwendungen zu verschaffen, namentlich durch:**

- Familienzulagen mit Leistungen, die im Vergleich zu anderen Kantonen konstant auf höchstem Niveau gehalten wurden,
- Familienzulagen für Haushalte in bescheidenen Verhältnissen ohne Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit, die nur in vier anderen Kantonen zur Verfügung gestellt werden,
- Geburtenzulagen, die im Vergleich zu den anderen 10 Kantonen, die diese Leistung anbieten, am grosszügigsten sind,
- Steuerabzüge für Kinder und vor kurzem erhöhte Abzüge für Betreuungskosten sowie ein Splittingsystem zugunsten von verheirateten Paaren, das erst kürzlich verstärkt wurde,
- eine Beihilfe für Eltern für die Betreuung von betagten oder behinderten Personen zu Hause,
- Beiträge für die Prämienreduktion der Krankenversicherungen, die 38% der Bevölkerung (93'605 Personen im Jahr 2003) und insbesondere den Familien zugute kommen, da sie nach einem System gewährt werden, das Familien begünstigt.

### **2. Die materielle Sicherheit von Familien mit bescheidenem Einkommen zu stärken, namentlich durch:**

- Mutterschaftsbeiträge für Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen; eine Leistung, die von kaum mehr als der Hälfte aller Schweizer Kantone erbracht wird.

### **3. Die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben zu unterstützen, namentlich mit:**

- Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter, die seit 1997 ständig erweitert werden. Freiburg war der erste Westschweizer Kanton, der eine systematische Subventionierung organisiert hat, was die Entwicklung der Betreuungsstrukturen im Kanton auslöste.

### **4. Die Gleichstellung von Frau und Mann zu fördern, namentlich durch:**

- die Schaffung eines Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen.

Im Bewusstsein, dass der Familie und den ausserordentlichen Leistungen, die sie für die Allgemeinheit erbringt, eine eminente Bedeutung zukommt und dass die Probleme, mit denen sie sich konfrontiert sieht, gross sind, hat der Staatsrat die Familienpolitik auf die Prioritätenliste der Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode 2002–2006 gesetzt.

In diesem Zusammenhang hat der Staatsrat:

- sich bei der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren für eine Koordination der schweizerischen Familienzulagensysteme durch ein Rahmengesetz sowie für die Einführung von zusätzlichen bedarfsabhängigen Familienzulagen durch den Bund für Familien unter dem Existenzminimum eingesetzt. Er hat sich ausserdem im Rahmen der vor kurzem vom Bundesamt für Sozialversicherungen durchgeführten Vernehmlassung für die Einführung solcher Zusatzleistungen auf Bundesebene ausgesprochen;

- dafür gesorgt, dass die Koordination verbessert wird und die Interventionen der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe besser aufeinander abgestimmt werden. Zu diesem Zweck hat er eine Kommission für die Koordination der interinstitutionellen Zusammenarbeit ernannt;
- verschiedene Berichte und den Gesetzesvorentwurf, die die Familienpolitik direkt betreffen, verabschiedet oder in die Vernehmlassung gegeben. Es handelt sich um den Bericht zur Bekämpfung der Gewalt und Jugendkriminalität, den Bericht der Kommission für die Erarbeitung von Massnahmen für Kinder und Jugendliche mit schweren Verhaltensstörungen im schulischen Bereich und den Vorentwurf zu einem Jugendgesetz.

Um die Effizienz der bereits in grosser Zahl vorhandenen Massnahmen zu steigern und die Koordination auf direktionsübergreifender Ebene zu verbessern, beabsichtigt der Staatsrat, innerhalb der Verwaltung einen Lenkungsausschuss zur Koordination der Massnahmen auf dem Gebiet der Familienpolitik zu schaffen. Dieser Ausschuss wird den Auftrag haben, die vorrangigen Ziele der Familienpolitik festzulegen und bei der Ausführung der Massnahmen und Leistungen die Koordination zwischen den betroffenen Dienststellen der verschiedenen Direktionen sicherzustellen. Er wird besonders auf die Koordination mit der Umsetzung der neuen Verfassung in den Bereichen achten, die die Familie betreffen. Vergessen wir nicht: Mit der Annahme der neuen Kantonsverfassung wurden verschiedene Richtungsentscheide zugunsten der Familie getroffen. Der Staatsrat hat die Umsetzungsarbeiten bereits in Angriff genommen, die mit grossem gesetzgeberischem Aufwand verbunden sind und von denen auch die Familienpolitik betroffen ist.

Der Lenkungsausschuss wird sich aus den Vorsteherinnen und Vorstehern der folgenden Direktionen zusammensetzen:

- Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD)
- Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD)

- Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft (ILFD).

## **Erste familienpolitische Projekte**

Der Staatsrat sieht vor, das Schwergewicht auf die Umsetzung der von der neuen Verfassung verankerten Mutterschaftsversicherung zu setzen, wobei er die Massnahmen berücksichtigen wird, die auf eidgenössischer Ebene in diesem Bereich eingeführt werden.

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung gedenkt er, sich auf die Verbesserung des Vollzugs des Gesetzes über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter oder sogar auf eine Revision dieses Gesetzes zu konzentrieren.

Er sieht vor, die Zweckmässigkeit und die Möglichkeiten der Einführung eines zweiten Kindergartenjahres zu prüfen, das eine Einschulung der Kinder ab 5 Jahren ermöglichen würde.

Der Staatsrat achtet schliesslich darauf, die existierenden Strukturen bestmöglich zu nutzen, mit dem Ziel, sie zu verbessern, um eine umfassende und kohärente Familienpolitik zu verwirklichen.

Zum Schluss möchte ich noch zwei ganz persönliche Bemerkungen machen. Im Bericht wird vorgeschlagen, eine Verwaltungseinheit zur Koordination der Massnahmen und damit zur Sicherstellung der Kohärenz im Gebiet der Familienpolitik zu schaffen. Wohl haben strukturelle Begebenheiten einen sehr grossen Einfluss. Entscheidender ist aber meiner Meinung nach, dass sich die Weise, wie die Entscheidungsträger an solche Projekte herangehen, verbessert. Dafür müssen wir uns einsetzen. Bei jedem Entscheid, der sich direkt oder indirekt auf die Situation von Familien auswirkt – insbesondere auf die Situation von Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen –, müssen alle Folgen sorgfältig analysiert werden und das Für und Wider abgewogen werden. Um nur ein Beispiel zu nehmen: Steuersenkungen scheinen zwar auf den ersten Blick eine gute Sache zu sein, da dadurch Familien finan-

ziell entlastet werden. Doch können sich Steuerensenkungen auch als Bumerang erweisen, nämlich dann, wenn die dadurch entstehenden Fehleinnahmen dazu führen, dass der Staat die ausserhäuslichen Kinderbetreuungsmöglichkeiten nicht ausbauen kann.

Der zweite Punkt, den ich noch ansprechen möchte, ist die optimale Nutzung der uns zur Verfügung stehenden Ressourcen. Ist es nicht kurzsichtig, beim Ansetzen des Sparstifts die

langfristigen Folgen auszublenden? Ist es beispielsweise klug, die Unterstützung von Familien und Jugendlichen zu kürzen, um darauf geschlossene Erziehungsanstalten für Jugendliche, die Probleme im ausserfamiliären Bereich haben, bauen zu müssen?

Müssen wir nicht auch immer mittel- und langfristige Überlegungen anstellen, wenn wir ein Problem umfassend analysieren wollen?

## 5. Das Freiburger Projekt im Kontext der familienpolitischen Diskussion der Schweiz

*Béatrice Despland, stellvertretende Direktorin des Instituts für Gesundheitsrecht an der Universität Neuenburg*

Das Jahr 2001 wird zweifelsohne als Jahr des Aufbruchs und der Hoffnung in die Geschichte der Schweizer Familienpolitik eingehen. Jost Herzog der Zentralstelle für Familienfragen, schrieb damals: «Nachdem Familienpolitik über lange Jahrzehnte ein Dasein als vorwiegend lippenbekenntnisreiche politische Restgrösse fristete, ist sie in den vergangenen Monaten immer wieder zum schlagzeilenträchtigen Objekt des Staunens geworden: Eine für helvetische Massstäbe ungewöhnliche Dynamik hat diesen ehemals schlummernden Politikbereich ergriffen.»<sup>15</sup> Was war geschehen? Weshalb dieser Enthusiasmus?

Am 21. März 2001, in der Frühjahressession im Tessin, stimmte der Nationalrat drei parlamentarischen Initiativen familienpolitischen Inhalts zu, nämlich:

- zwei parlamentarischen Initiativen mit demselben Titel: «Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell»<sup>16</sup>;
- sowie der parlamentarischen Initiative «Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze»<sup>17</sup>.

Während die beiden Ergänzungsleistungsvorstösse zu Diskussionen Anlass gaben und nur ein knappes Ja erzielten<sup>18</sup>, war das Mehr für die Betreuungsplätze so eindeutig, dass auf eine Auszählung verzichtet wurde.<sup>19</sup>

In den drei Jahren, die der Annahme dieser Initiativen folgten, waren auf Bundesebene interessante Entwicklungen zu beobachten<sup>20</sup>. Zum ersten Mal in der Geschichte der Schweizer Familienpolitik folgten mehrere, wenn auch unterschiedlich weit gediehene Projekte demselben übergreifenden Gesamtkonzept mit dem Ziel, einen landesweit einheitlichen Schutz zu schaffen.

Doch blenden wir wieder zurück ins Jahr 2001. Es tat sich nämlich noch mehr: Mit dem Beschluss vom 18. Dezember 2001 schuf der Freiburger Staatsrat die ‚Kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik‘ (im Weiteren ‚die Kommission‘ genannt). Gestützt auf zwei im Grossrat eingereichten Initiativen erhielt die Kommission vor allem den Auftrag, ein «kohärentes Konzept für die Unterstützung von Familien» auszuarbeiten. In ihrem umfangreichen Bericht, der im Frühjahr 2004 veröffentlicht wurde, stellt die Kommission ein Inventar des gegenwärtigen Angebots auf und macht Vorschläge für eine umfassende und in sich stimmige Familienpolitik.

Um ein möglichst vollständiges Bild zeichnen zu können, deckt der Bericht sowohl alle Massnahmen im Bereich der Familienfragen ab (insbesondere Wohnen, Besteuerung, Stipendien, Soziale Sicherheit) als auch andere Themenbereiche (wie zum Beispiel ältere Generation, Behinderung, Migration, Grossfamilie, Raumplanung, Verkehr oder häusliche Gewalt), die Familienfragen betreffen und im Bericht unter dem Begriff «Überlegungen zur Familie» zusammengefasst wurden.

In Bezug auf die Soziale Sicherheit im weitesten Sinne behandelt der Bericht vier spezifische Teilaspekte:

<sup>15</sup> Jost Herzog: Ein familienpolitischer Frühling?, Soziale Sicherheit 4/2001, S. 174

<sup>16</sup> Initiative Jacqueline Fehr, vom 18. September 2000 (00.436); Initiative Lucrezia Meier-Schatz, vom 19. September 2000 (00.437)

<sup>17</sup> Initiative Jacqueline Fehr, vom 22. März 2000 (00.403)

<sup>18</sup> 97 Ja gegen 75 Nein für die Initiativen betreffend Ergänzungsleistungen für Familien, AB NR 2001, S. 319.

<sup>19</sup> «Abstimmung: Für Folgegeben ... offensichtliche Mehrheit; Dagegen ... Minderheit», AB NR 2001, S. 323

<sup>20</sup> siehe weiter unten, Punkt 1

- Massnahmen zu Gunsten der Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Sozialleistungen
- Information, Prävention und Beratung für Familien
- Information der Bezugsberechtigten und konkrete administrative Unterstützung.

Nun stellt sich die Frage, wie sich der Bericht der Freiburger Kommission und die Vorschläge, die darin enthalten sind, in die Schweizer Landschaft einfügen. Ich werde zuerst kurz auf das internationale Recht und die Bundesverfassung eingehen. Nach dieser Einführung möchte ich die Gesetze auf Bundes- und auf Kantonsebene analysieren, die Familienzulagen, Ergänzungsleistungen, Mutterschaft sowie familienergänzende Kinderbetreuung betreffen. Dabei möchte ich im Bericht enthaltene Analysen und Vorschläge der Kommission mit dem geltenden Recht sowie den laufenden Gesetzesentwürfen vergleichen.

## 5.1. Internationales Recht und Bundesverfassung

### 5.1.1. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Am 18. September 1992 trat in der Schweiz der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>21</sup> in Kraft, in welchem festgehalten wird, «dass die Familie als die natürliche Kernzelle der Gesellschaft grösstmöglichen Schutz und Beistand geniessen soll, insbesondere im Hinblick auf ihre Gründung und solange sie für die Betreuung und Erziehung unterhaltsberechtigter Kinder verantwortlich ist.» (Artikel 10, Abs. 1)

Ausserdem wird im Absatz 2 desselben Artikel gefordert, «dass Mütter während einer angemessenen Zeit vor und nach der Niederkunft besonderen Schutz geniessen sollen. Während dieser Zeit sollen berufstätige Mütter bezahlten

Urlaub oder Urlaub mit angemessenen Leistungen aus der Sozialen Sicherheit erhalten.»

Und schliesslich erkennen die Vertragsstaaten «das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen.» (Artikel 11, Abs. 1).

### 5.1.2. Bundesverfassung

Die revidierte Bundesverfassung vom 1. Januar 2000 enthält ebenfalls Bestimmungen, die für Familienfragen relevant sind. Es handelt sich dabei um die Artikel 41 und 116.

Das 3. Kapitel der Bundesverfassung, das die Überschrift «Sozialziele» trägt, besteht aus nur einem Artikel, nämlich Artikel 41. Der erste Absatz sieht vor, dass sich Bund und Kantone – in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative – dafür einsetzen, dass:

«c. Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden;

[...]

e. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können».

Mit dem zweiten Absatz, der sich nicht auf das Subsidiaritätsprinzip beruft, werden Bund und Kantone verpflichtet, sich dafür einzusetzen, «dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von [...] Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist.»

Mit Artikel 41 erhalten weder Bund noch Kantone neue Kompetenzen. Auch können sich Anspruchsberechtigte nicht direkt auf diesen Artikel berufen, wie aus Absatz 4 ebendieses Artikels hervorgeht: «Aus den Sozialzielen kön-

<sup>21</sup> SR 0.103.1

nen keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.»

Anders sieht es mit Artikel 116 der neuen Bundesverfassung aus, in welchem die in der alten Bundesverfassung (Artikel 34<sup>quinquies</sup>) festgehaltenen Grundsätze für die Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung übernommen wurden:

«<sup>1</sup> Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

<sup>2</sup> Er kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen.

<sup>3</sup> Er richtet eine Mutterschaftsversicherung ein. Er kann auch Personen zu Beiträgen verpflichten, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen gelangen können.

<sup>4</sup> Der Bund kann den Beitritt zu einer Familienausgleichskasse und die Mutterschaftsversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären und seine Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen.»

## 5.2. Bundes- und kantonale Gesetze

### 5.2.1. Familienzulagen

#### a) Bund

In diesem Bereich hat der Bund nur ‚zurückhaltend‘ von den Kompetenzen Gebrauch gemacht, die er von Volk und Ständen erhalten hat.

Mit der Ausnahme des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der

Landwirtschaft (FLG)<sup>22</sup>, das auch für Berufsfischer anwendbar ist<sup>23</sup>, wurde kein einziges Bundesgesetz betreffend Familienzulagen beschlossen. Mit dem FLG wurde in Gesetzesform ausdrücklich festgehalten, was unter dem Bundesratsbeschluss vom 9. Juni 1944 Gültigkeit hatte, einem Beschluss, den der Bundesrat auf Grund der ihm erteilten Vollmachten gefasst hatte und der durch zwei weitere Beschlüsse ersetzt wurde, von denen letzterer am 31. Dezember 1952 auslief.

Im Laufe der letzten 50 Jahre befasste sich das Schweizer Parlament mit mehreren interessanten Vorschlägen, die in dieser Frage zu einer landesweit einheitlichen Regelung hätten führen können. Dazu zählt, um ein Beispiel neueren Datums zu nennen, die parlamentarische Initiative von Angeline Fankhauser, die am 13. März 1991<sup>24</sup> eingereicht wurde und die wegweisende Neuerungen enthält:

- Zum einen sollte der Grundsatz ‚ein Kind – eine Zulage‘ auf Bundesebene eingeführt werden.
- Zum andern sah die Initiative vor, dass bedürftige Familien «Anspruch auf Bedarfsleistungen, welche analog zur Ergänzungsleistungen ausgestaltet sind», hätten.

Die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) begrüsst die parlamentarische Initiative. In Anbetracht der vom Bundesrat geplanten Mutterschaftsversicherung beschränkte sich die SGK-N daraufhin aber auf den ersten Teil der Initiative. Die Bedarfsleistungen wurden also nicht mitbezogen. 1995 wurde der daraus resultierende Entwurf für ein umfassendes Gesetz in die Vernehmlassung gegeben. Da die Vorlage im Rahmen dieses Vernehmlassungsverfahrens mehrheitlich abgelehnt wurde, arbeitete die SGK-N auch ein Rahmengesetz aus.

<sup>22</sup> SR 836.1

<sup>23</sup> Artikel 14 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über die Fischerei (BGF, SR 923.0): „Die hauptberuflich tätigen Berufsfischer haben Anspruch auf Kinderzulagen nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft.“

<sup>24</sup> Initiative Angeline Fankhauser, vom 13. März 1991 (91.411)

In seinem Bericht vom 28. Juni 2000<sup>25</sup> befürwortet der Bundesrat grundsätzlich eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen: «Sie ermöglicht das Schliessen von Lücken und stellt eine Massnahme dar, um die wirtschaftliche Lage der Familien zu verbessern und das Armutsrisiko von Familien mit Kindern zu vermindern.»<sup>26</sup> Der Bundesrat erinnert aber auch daran, dass am ‚runden Tisch‘ vom 6. April 1998 ein Moratorium für die parlamentarische Initiative Fankhauser vereinbart worden sei. Entsprechend solle das Geschäft «bis zum Ausgleich des Bundeshaushaltes (Haushaltsziel 2001) nicht verabschiedet werden.»<sup>27</sup>

Am 11. April 2003 reichte Travail.Suisse die Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» mit 101 442 gültigen Unterschriften ein.<sup>28</sup> Diese Volksinitiative, die sich ebenfalls am Prinzip ‚ein Kind – eine Zulage‘ orientiert, verlangt, dass für jedes Kind (für Kinder in Ausbildung bis zum 25. Altersjahr) eine monatliche Kinderzulage von mindestens 450 Franken ausbezahlt werde. Die Finanzierung erfolgt durch Bund und Kantone und durch Beiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, wobei die öffentliche Hand mindestens die Hälfte trägt.

Am 3. Juli 2003 beschloss die SGK-N, die Bearbeitung der parlamentarischen Initiative Fehr solange auszusetzen, bis der Bundesrat sich zur Volksinitiative von Travail.Suisse geäussert hat. Am 18. Februar 2004 war es so weit: In seiner Botschaft<sup>29</sup> beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Als Grund für seine Ablehnung nennt der Bundesrat namentlich die Mehrkosten, die mit der Annahme der Initiative einhergehen würden.

Am 8. September 2004 unterbreitete die SGK-N dem Nationalrat einen Zwischenbericht und

einen Entwurf zu einem Erlass über die Familienzulagen<sup>30</sup>. Der Bundesrat sieht im neuen Entwurf für ein Bundesgesetz über die Familienzulagen, der auf dem ersten Gesetzesentwurf von 1998 basiert, einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» und befürwortet ihn. Zugleich äussert er aber Bedenken gegen eine «Lösung, die zu einer Mehrbelastung der Wirtschaft führt».<sup>31</sup> Die beiden Kammern werden sich voraussichtlich in der Frühjahrssession 2005 mit dem Entwurf befassen.

### **b) Kantone :**

Die Familienzulagen sind vorwiegend durch die Kantone geregelt. Die Schweiz kennt deshalb ein Nebeneinander von über 50 verschiedenen Familienzulagensystemen<sup>32</sup>:

- 26 kantonale Familienzulagensysteme für Arbeitnehmer;
- 10 Familienzulagensysteme für nicht-landwirtschaftliche Selbständigerwerbende (LU, UR, SZ, ZG, SH, AR, AI, SG, GR, GE);
- 9 kantonale Familienzulagensysteme in der Landwirtschaft, die das FLG ergänzen oder – im Falle des Kantons Genf – ersetzen (ZH, FR, SH, SG, VD, VS, NE, GE, JU);
- 5 kantonale Familienzulagensysteme für Nichterwerbstätige (FR, VS, GE, JU, SH);
- für das Bundespersonal und einen Grossteil der öffentlichen Verwaltungen von Kantonen und Gemeinden bestehen besondere Regelungen.

### **c) Bericht der Freiburger Kommission**

Mit ihrer Stellungnahme positioniert sich die Kommission eindeutig innerhalb der Bewegung, die 1992 ihren Anfang nahm und sich

<sup>25</sup> BBl 2000 4784

<sup>26</sup> BBl 2000 4792

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> BBl 2003 3542

<sup>29</sup> Botschaft zur Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“ vom 18. Februar 2004, BBl 2004 1313

<sup>30</sup> Parlamentarische Initiative „Leistungen für die Familie“, Zusatzbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats: <http://www.parlament.ch/do-kinderzulagen-bericht-sgkn-entwurf>

<sup>31</sup> Pressemitteilung vom 10. November 2004

<sup>32</sup> Auszug aus einem Dokument auf der Internetseite des Parlaments: <http://www.parlament.ch/ff/do-kinderzulagen-in-kuerze>

im Laufe des Jahres 2004 auf Bundesebene weiterentwickelt hat. Ich spreche von der Anerkennung des Anspruchs auf eine Zulage für jedes Kind (unabhängig von der beruflichen Situation eines oder beider Elternteile). In einem solchen System haben kantonale Leistungen subsidiären Charakter.

Im Übrigen fordert die Kommission, dass die vom Bundesgericht festgestellte Lücke und Verfassungswidrigkeit<sup>33</sup> durch entsprechende Massnahmen ausgefüllt bzw. aufgehoben werde:

- Das kantonale Recht muss angepasst werden, damit keine Diskriminierung eines der beiden Elternteile mehr besteht.
- Für die Koordination zwischen den Kantonen muss ein Rahmengesetz auf überkantonaler Stufe ausgearbeitet werden.

Der ersten Forderung wurde bereits Genüge getan: Dank einer Änderung des kantonalen Rechts<sup>34</sup> können nun die Eltern bestimmen – vorausgesetzt sie sind verheiratet oder leben im gemeinsamen Haushalt –, welchem Elternteil die Familienzulage zugesprochen werden soll. Und da inzwischen die Bestimmungen der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union angewandt werden, wurde auch die zweite Forderung erfüllt. Dabei handelt es sich um die Lösung, die im weiter oben erwähnten Bundesgerichtsurteil gefordert wurde und die im revidierten Freiburger Gesetz ihren Niederschlag fand<sup>35</sup>.

### 5.2.2. Ergänzungsleistungen

#### a) Bund

Als Folge der beiden am 21. März 2001 angenommenen parlamentarischen Initiativen<sup>36</sup> hat die SGK-N einen Gesetzesentwurf zur Einfüh-

rung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene erarbeitet. Der Entwurf, der drei Modelle mit Kosten von zwischen 880 und 895 Mio. Franken vorschlägt, wurde zwischen Ende März und Ende Juni 2004 in die Vernehmlassung geschickt<sup>37</sup>. Am 18. Oktober desselben Jahres meldete die SGK-N<sup>38</sup>, dass die Ergebnisse der Vernehmlassung bei den Kantonen, Parteien und interessierten Organisationen eine «mehrheitlich positive Aufnahme» ihrer Vorschläge zeigen würden. Die Gegner der Vorlage argumentierten, dass die zusätzlichen Kosten angesichts der gespannten Finanzlage der öffentlichen Hand sowie der Sozialversicherungen «quer in der Landschaft» stünden und dass die Armutsbekämpfung keine Bundesaufgabe sei. Zudem würden die Ergänzungsleistungen «dem Prinzip der Eigenverantwortung widersprechen».<sup>39</sup> Die SGK-N meinte zum Schluss, dass sie ihre Beratungen wieder aufnehmen würde, wenn die Resultate der Volksabstimmung über die Neugestaltung des Finanzausgleichs<sup>40</sup> bekannt seien.

#### b) Kantone

Einzig der Kanton Tessin kennt ein Gesetz<sup>41</sup>, das gezielte Leistungen als Ergänzung zur Basiszulage (fester Betrag) vorsieht:

- Ergänzende Kinderzulage (für Kinder bis 15 Jahren), die die Existenzgrundlage von Kindern und Jugendlichen sichern soll (die Bedürfnisse der Erwachsenen werden nicht berücksichtigt).
- Ergänzende Kleinkinderzulage, die das Existenzminimum von Familien mit Kindern im Vorschulalter sichern soll.

#### c) Bericht der Freiburger Kommission

In ihrem Bericht geht die Kommission eingehend auf das Tessiner Modell ein. Sie schlägt

<sup>33</sup> Bundesgerichtsurteil vom 11. Juli 2003 (BGE 129 I 265).

<sup>34</sup> Gesetz über die Familienzulagen (SGF 836.1), Artikel 8 Abs. 2 Bst. a

<sup>35</sup> Ibidem, Artikel 8 Abs. 3.

<sup>36</sup> siehe Fussnote 2

<sup>37</sup> Medienmitteilung des BSV vom 29. März 2004 und Beilagen: <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/presse/2004/d/04032901.htm>

<sup>38</sup> Medienmitteilung der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 18. Oktober 2004:

[http://www.parlament.ch/homepage/mm-medienmitteilung.htm?m\\_id=2004-10-18\\_053\\_01](http://www.parlament.ch/homepage/mm-medienmitteilung.htm?m_id=2004-10-18_053_01)

<sup>39</sup> Ibidem

<sup>40</sup> am 28. November 2004 von Volk und Ständen angenommen

<sup>41</sup> Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996 (RL 6.4.1.1.)

vor, im Kanton Freiburg ein System mit denselben Grundsätzen einzuführen, wobei ein «pragmatischer Ansatz des Tessiner Modells»<sup>42</sup> gewählt werden solle, der an die lokalen Verhältnisse (insbesondere an die Ressourcen und Eigenheiten des Staats) angepasst ist.

Die Lösungen, für die sich die Kommission ausspricht, sind praktisch dieselben wie diejenigen, die von der SGK-N propagiert werden. So unterstreicht die Kommission – zu Recht –, wie wichtig es sei, Müttern den beruflichen Wiedereinstieg zu erleichtern. Auch fordert sie ein flächendeckendes Angebot von familienergänzenden Betreuungsstrukturen für Kinder. Sollte auf nationaler Ebene ein Rahmengesetz in Kraft gesetzt werden, wird man sich bei dessen Umsetzung auf kantonaler Ebene auf die diesbezüglichen Überlegungen der Kommission stützen können.

### 5.2.3. Mutterschaft

#### a) Bund

Am 3. Oktober 2003 stimmte das Schweizer Parlament der Revision des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz (Erwerbsersatzgesetz, EOG)<sup>43</sup> zu. Dadurch sollte insbesondere ein 14-wöchiger bezahlter Mutterschaftsurlaub möglich gemacht werden. In der Volksabstimmung vom 26. September 2004 wurde die Revision angenommen. Diese tritt am 1. Juli 2005 in Kraft.

#### b) Kantone

Derzeit kennen zwölf Kantone Mutterschaftszulagen (ZH, LU, GL, ZG, FR, SH, SG, GR, AG, TI, VD und NE). Einzig der Kanton Genf kennt, seit dem 1. Juli 2001, eine ausgewachsene Mutterschaftsversicherung<sup>44</sup>: 16 Wochen bezahlter Mutterschaftsurlaub für erwerbstätige Mütter (Angestellte und Selbstständigerwerbende)<sup>45</sup>.

#### c) Bericht der Freiburger Kommission

Da die Mutterschaftsversicherung Gegenstand einer kantonalen Initiative war (16 Wochen bezahlter Mutterschaftsurlaub) und der Anspruch darauf in der neuen Verfassung des Kantons Freiburg<sup>46</sup> ausdrücklich garantiert wird, ist es nicht erstaunlich, dass die Kommission grosses Gewicht auf den Mutterschaftsschutz legt und die Einführung einer Mutterschaftsversicherung für den Kanton Freiburg verlangt.

Auch nach der Annahme durch das Volk einer Lösung auf nationaler Ebene kann die Frage des Mutterschaftsurlaubs noch nicht ad acta gelegt werden:

- einerseits, weil das Bundesrecht keine Entschädigung im Falle einer Adoption vorsieht (dies z.B. im Gegensatz zur Genfer Lösung oder zum Grundsatz, wie er in der neuen Freiburger Kantonsverfassung verankert ist);
- andererseits weil die Bezugsdauer auf Bundesebene im Vergleich zur in Genf realisierten und in Freiburg geforderten Lösung kürzer ist.

Demzufolge erhält die Frage nach der Kompetenz, die den Kantonen noch bleibt, ein gewisses Gewicht. Gemäss Artikel 16h EOG können Kantone «eine höhere oder länger dauernde Mutterschafts- oder eine Adoptionsentschädigung vorsehen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge erheben».

Innerhalb dieser klar gesteckten Grenzen behalten die Kantone also ihre volle Souveränität. Sie haben mit andern Worten die Möglichkeit, die Lücke in Bezug auf die Adoption zu schliessen oder die Leistungen zu ergänzen. Der Entscheid ist ein politischer.

Ausserdem ist die Forderung der Kommission nach einem Vaterschafts- und einem Elternurlaub nach wie vor aktuell.

<sup>42</sup> Bericht zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg, S. 48

<sup>43</sup> SR 834.1

<sup>44</sup> Loi sur l'assurance-maternité (LAMat) du 14 décembre 2000 (RS J 5 07)

<sup>45</sup> Kantonales Recht (und Bundesrecht), das einen Mutterschaftsurlaub für das Staatspersonal vorsieht, bleibt selbstverständlich vorbehalten.

<sup>46</sup> Revidierte Verfassung des Kantons Freiburg, Artikel 33, Abs. 2

## 5.2.4. Familienergänzende Kinderbetreuung

### a) Bund

Nach der Annahme der parlamentarischen Initiative «Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze» am 21. März 2001<sup>47</sup> hiess das Parlament am 4. Oktober 2002 das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung<sup>48</sup> gut. Es trat am 1. Februar 2003 in Kraft und stützt sich auf Artikel 116 Abs. 1 BV. Das Bundesgesetz sieht vor, dass der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder ausrichtet. Die Finanzhilfen werden jedoch nur ausgerichtet, wenn die Kantone, öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, Arbeitgebende oder andere Dritte sich ebenfalls angemessen finanziell beteiligen.<sup>49</sup>

### b) Kantone

Die Finanzhilfen vom Bund können jedoch die in den Kantonen getroffenen Massnahmen keinesfalls ersetzen. Im Gegenteil, die Hilfen auf kantonaler Ebene müssen angesichts der in vielen Fällen unbefriedigten Bedürfnisse ausgebaut werden.

Die verschiedenen kantonalen Regelungen können nur schwer miteinander verglichen werden. Dies gilt besonders für die Westschweizer Kantone. Zu sehr unterscheiden sich beispielsweise Selbstfinanzierungsgrad, Art der finanzierten Massnahmen (Löhne, Bildung, Schulmaterial usw.) oder Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden.

### c) Bericht der Freiburger Kommission

Wie die andern Kantone will auch Freiburg mit seinen Massnahmen das Ziel erreichen, das ausdrücklich im ersten Artikel des Bundesgesetzes definiert ist: Die Eltern sollen Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können.

Die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen zielen alle in diese Richtung, wobei die Rentabilität von Krippen besonders hervorgehoben wird. Neben Massnahmen, die die Aufteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden, aber auch die finanzielle Beteiligung der Eltern betreffen, schlägt die Kommission auch Massnahmen im Bereich der Schul-Stundenpläne vor. Da die Entwicklung in Richtung einer Harmonisierung auf Bundesebene der Sozialleistungen geht, wird die Frage nach den Betreuungsformen von Kindern im Rahmen der Schule grosse Wichtigkeit erlangen und den kantonalen Rahmen klar sprengen.

## 5.3. Einige kantonale Massnahmen im Überblick

### 5.3.1. Information, Beratung

In ihrem Bericht legt die Kommission grossen Wert auf die Untersuchung von Aspekten, ohne die eine umfassende Familienpolitik unmöglich ist: Information, Prävention und Beratung für Familien und Jugendliche. Die Kommission hält fest, dass der Kanton ein vielfältiges institutionelles Netz besitze und eine beeindruckende Palette von Dienstleistungen für Familien anbiete. Aber, die scheinbare Fülle der Institutionen dürfe nicht darüber hinwegtäuschen, «dass die realen Rahmenbedingungen die Arbeit der Organisationen limitieren und den Zugang zu den Dienstleistungen für Familien oft stark erschweren.»<sup>50</sup>

Diese Diagnose ist äusserst interessant, dies umso mehr als damit Anliegen angesprochen werden, die auch auf europäischer Ebene diskutiert werden. So hat der Europarat<sup>51</sup> anlässlich seiner Konferenz über den Zugang zu den sozialen Rechten, die am 14. und 15. November 2002 stattfand, die «Erklärung von Malta» verabschiedet. In ihr fordern die Teilnehmer/innen die Regierungen und übrigen zuständigen Körperschaften auf, den Zugang zu sozia-

<sup>47</sup> siehe Fussnote 3

<sup>48</sup> SR 861

<sup>49</sup> Artikel 1, Abs. 2

<sup>50</sup> Bericht zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg, S. 112

<sup>51</sup> Die Schweiz ist seit dem 6. Mai 1962 Mitglied.

len Rechten zu erleichtern. Ihre Politik solle auf dem Prinzip der Gleichbehandlung beruhen, vor allem der Gleichbehandlung von Mann und Frau, des weiteren auf der Ausrichtung der Dienstleistungen auf die Anspruchsberechtigten, deren Beteiligung und Selbständigkeit im übrigen ebenfalls gefördert werden solle. Im Originalwortlaut<sup>52</sup> (auf Französisch) heisst es:

«[La conférence] en appelle aux gouvernements et autres partenaires politiques, sociaux et économiques:

Pour qu'ils élaborent et mettent en œuvre des politiques favorisant l'accès aux droits sociaux, en s'inspirant des principes suivants:

- Egalité de traitement, en réservant une attention particulière à l'égalité entre les femmes et les hommes;
- Orientation des services vers les besoins des usagers;
- Participation des usagers et renforcement de l'autonomie et des capacités des usagers;
- Solidarité;
- Partenariat;
- Utilisation optimale des ressources disponibles;
- Intégration des prestations et des services;
- Qualité et accessibilité des services ;
- Transparence;
- Suivi et évaluation».

Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass es sich beim Zugang zu sozialen Rechten – und damit auch zum Ausüben dieser Rechte – nicht nur um ein administratives, sondern auch um ein fundamentales Problem handelt: Es geht um nichts weniger als um die Gewährleistung der Achtung der Grundrechte. Nicht umsonst wird in der «Erklärung von Malta» auf folgende Tatsache hingewiesen: Alle – insbesondere die bedürftigsten und verwundbarsten Bevölkerungsteile – müssen tatsächlichen Zugang zu sozialen Rechten haben, damit die Menschenrechte gewährleistet sind.

Auch mit ihrem Vorschlag, eine Informationsdienstleistung – z.B. in Form eines «Familienschalters» – zu schaffen, steht die Kommission in Einklang mit den auf europäischer Ebene gemachten Überlegungen. So fordert die Europaratskonferenz in ihrer Erklärung, dass auf eine optimale Integration der angebotenen Dienste geachtet werde, indem namentlich eine bessere Verteilung und Koordination der Kompetenzen herbeigeführt werde.

### **5.3.2. Die Familien und die ältere Generation**

In ihrem Bericht kommt die Kommission auf die Situation von zahlreichen Paaren zu sprechen, die einerseits eine betagte Mutter oder einen betagten Vater haben, die oder der teilweise abhängig ist und Unterstützung erwartet, und die andererseits Kinder oder Enkelkinder haben, denen sie ihre Zeit widmen. Mindestens eine von fünf Frauen erlebt diese Situation und «muss die Unvereinbarkeit von Beruf und Betreuung der älteren Generation überwinden.»<sup>53</sup> Die freiwillige Hilfe an betagte Personen in der Schweiz wird auf mindestens 13 bis 15 Milliarden Franken pro Jahr<sup>54</sup> geschätzt. Dies hat Auswirkungen auf die Soziale Sicherheit und insbesondere auf die Familienpolitik, eine Tatsache, der durchaus Rechnung getragen wird. So werden Versicherten der Alters- und Hinterlassenenversicherung seit dem 1. Januar 1997 so genannte Betreuungsgutschriften angerechnet, wenn sie einen nahen Verwandten wegen Hilflosigkeit betreuen. In gewissen Sozialversicherungen können Aufwendungen für die Pflege der Gattin oder des Gatten, die vom Ehepartner getragen werden, vergütet werden (gilt zum Beispiel für die Unfallversicherung). Hingegen übernehmen Krankenversicherungen ausdrücklich nur Heilbehandlungen und Pflegeleistungen, die von gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) zugelassenen Leistungserbringern erbracht werden.

<sup>52</sup> [http://www.coe.int/T/F/Coh/E9sion\\_sociale/Politiques\\_sociales/04.Activite%20E9s/1.\\_Acc%20aux\\_Droits\\_Sociaux/5.\\_Evenements/04\\_F%20DECLARATION%20DE%20MALTE%20FINALE.asp](http://www.coe.int/T/F/Coh/E9sion_sociale/Politiques_sociales/04.Activite%20E9s/1._Acc%20aux_Droits_Sociaux/5._Evenements/04_F%20DECLARATION%20DE%20MALTE%20FINALE.asp)<sup>55</sup> Ibidem, et références

<sup>53</sup> Bericht zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg, S. 139

<sup>54</sup> Ibidem und Referenzen

Die laufenden Projekte für die Revision der Krankenkassenversicherung gehen ganz klar in Richtung einer Reduktion der durch die Versicherung gedeckten Leistungen. Damit käme es zu einem Transfer der Kosten von den Versicherungen hin zu den Einzelpersonen und/oder zu einem System von Ergänzungsleistungen für Bedürftige. Dies würde die bereits schwierige und von der Kommission sachdienlich beschriebene Situation nur noch verschlimmern.

## 5.4. Schlussfolgerungen

Der von der Kommission ausgearbeitete Bericht, der einen bemerkenswerten Überblick über die bestehenden Systeme und Rechtsordnungen gibt, versteht sich als Beitrag zu den Überlegungen über eine progressiv verstandene Familienpolitik. Mit der Harmonisierung des geltenden Rechts und der Verbesserung der derzeit bestehenden Strukturen sollen die Grundrechte der betroffenen Familien gesichert werden. In ihren Empfehlungen zur Sozialen Sicherheit beharrt die Kommission zu Recht auf einem universellen Schutz (gewissermassen der Sockel der Pyramide). Aufbauend auf diesem Sockel kommen dann bedarfsabhängige Leistungen für wirtschaftlich schwache Familien. Dadurch, dass ein breites Spektrum abgedeckt wird (Wohnen, Stipendien usw.) wird die ganze Dimension der Sozialen Sicherheit ersichtlich. Auch wird zwischen den Zeilen und auch ganz explizit gesagt, dass die spezifisch abgestimmten Zusatzleistungen keineswegs die Leistungen der Sozialversicherungen ersetzen sollen. Diese Position deckt sich mit den in den jüngsten Veröffentlichungen über die «Vergessenen der sozialen Sicherheit»<sup>55</sup> verteidigten Ansichten. Ausserdem wird diese Position nun auch auf Bundesebene eingenommen, namentlich vom Perspektivenstab der Bundesverwaltung<sup>56</sup>.

In seinem Bericht<sup>57</sup> stellt der Perspektivenstab fest, dass die heutigen Schweizer Systeme der Sozialen Sicherheit den veränderten ökonomischen und sozialen Bedingungen nur teilweise – oder gar nicht – gerecht würden. So komme der Sozialhilfe als letztem ‚Auffangnetz‘ eine tendenziell steigende Bedeutung zu: Die Sozialhilfe übernehme immer häufiger die Funktion einer Grundsicherung für Personen, die durch Leistungen im Rahmen des Sozialversicherungssystems nicht oder ungenügend abgesichert sind. In diesem Zusammenhang weist der Bericht darauf hin, dass die subsidiären Sicherungssysteme jedoch nicht die Garantie wie Sozialversicherungsleistungen böten. Auch verfüge jeder Kanton über ein eigenes Sozialhilfe- bzw. Fürsorgerecht, das auf kommunaler Ebene uneinheitlich vollzogen und organisiert werden kann, was wiederum eine ungleiche Behandlung gleicher Fälle entstehen liesse. Ist also «ein Wechsel zu einem subsidiären Auffangnetz nach dem Bedarfsprinzip oder nach dem System der negativen Einkommenssteuer (Ersatz der AHV, ALV und Sozialhilfe)» angebracht? Der Perspektivenstab verneint dies: «Dies würde einen totalen Systemwechsel bedeuten und wäre mit grossen Unsicherheiten und potenziell weit reichenden staatspolitischen Folgen verbunden. Unter anderem könnte die selektive Auszahlung von Leistungen zu einer selektiven Akzeptanz und damit zu einer Spaltung der Gesellschaft führen.»<sup>58</sup>

In seiner Rede anlässlich der Präsentation des ‚Familienberichts 2004‘ am 31. August 2004 wünschte sich Bundesrat Pascal Couchepin «eine breite Diskussion über eine nachhaltige Familienpolitik. Denn, so der Bundesrat, Familienpolitik sei «im besten Sinne Gesellschaftspolitik.»<sup>59</sup>

Im Bericht der ‚Kantonalen Kommission für eine umfassende Familienpolitik‘ sowie in den Analysen, kritischen Überlegungen und Vor-

<sup>55</sup> Stéphane Rossini, Brigitte Baudraz, Les oubliés de la protection sociale, Lausanne, 2004

<sup>56</sup> Der Perspektivstab hat insbesondere den Auftrag, die bundesrätliche Politik im Hinblick auf künftige Herausforderungen kritisch-konstruktiv zu reflektieren.

<sup>57</sup> Herausforderungen 2003–2007, Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung: <http://www.admin.ch/ch/d/cf/herausforderungen/documents/0gesamtbericht.pdf>

<sup>58</sup> Ibidem, S. 59

<sup>59</sup> Familienbericht 2004 – Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, Bern, 2004, S. 9

schlägen, die er enthält, finden sich wichtige, um nicht zu sagen entscheidende Elemente für die künftigen Diskussionen über die Schaffung der lang ersehnten Rechtsnormen auf Bundesebene zu Gunsten der Familien.

## 6. Familienpolitik und Gleichstellungsanliegen: Gemeinsamkeiten und Widersprüche

Patricia Schulz, Direktorin des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann

### 6.1. Einleitung

Sich wandelnde, flexiblere Rollendefinitionen von Frau und Mann; eine immer grösser werdende Vielfalt an Familienformen; Zunahme der Scheidungen; grössere Beteiligung von Frauen am Wirtschaftsleben, auch von Müttern kleiner Kinder; besserer Bildungsstand der Frauen; grössere Akzeptanz der Präsenz von Frauen in der Öffentlichkeit, auch in der Politik: Vieles ist in Bewegung. Sowohl die Familienpolitik als auch das Anliegen der Gleichstellung von Frau und Mann sind mit diesem Wandel konfrontiert. Die **formelle oder rechtliche Gleichstellung** von Frau und Mann ist heute in der Schweiz zum grössten Teil erreicht. Die **materielle oder tatsächliche Gleichstellung** hingegen weist im Alltag noch Lücken auf. So haben junge Mädchen und Frauen zum Beispiel uneingeschränkten Zugang zu allen Ausbildungen – theoretisch. In der Praxis wird die Wahl jedoch nach wie vor von Stereotypen bestimmt. Ausserdem profitieren Frauen weniger als Männer von einer guten Ausbildung, nehmen die Lohndifferenzen zwischen Frauen und Männern mit steigender Ausbildung und hierarchischer Stellung doch zu! Im Bereich der Familienpolitik warten nach der kürzlich gewonnenen Abstimmung über die Einführung des Mutterschaftsurlaubs bereits die nächsten Herausforderungen auf uns. Schliesslich möchte ich noch hervorheben, dass **beide Bereiche** untrennbar miteinander verknüpft sind und – mit der ständigen Neudefinition

der Rollen – **sowohl die Männer als auch die Frauen** betreffen. Die beiden Kampagnen *faiply-at-home* und *fairplay-at-work*, die vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann initiiert wurden, versuchten denn auch aufzuzeigen, dass diese Fragen alle etwas angehen<sup>60</sup>.

### 6.2. Widersprüche

Ich möchte an dieser Stelle auf zwei Punkte zu sprechen kommen, in denen sich die beiden Ansätze fundamental unterscheiden.

1. Während die Gleichstellungspolitik in der Schweiz von Anfang an emanzipatorische Ziele verfolgte, war die **traditionelle klassische Familie** lange Zeit das **Mass aller Dinge** in der **Familienpolitik**: Das traditionelle Familienmodell (verheiratetes Paar mit dem Mann als Familienoberhaupt und Alleinernährer auf der einen Seite und der Frau in der Rolle der Hausfrau, die für den Haushalt und die Kinder zuständig ist, auf der andern Seite) hatte Vorrang. Dieses Rollenverständnis wirkt in gewissen Bereichen bis heute nach. So benachteiligen beispielsweise gewisse kantonale Bestimmungen über die Familienzulagen Paare, bei denen beide Elternteile Teilzeit arbeiten, gegenüber Paaren, bei denen nur der Mann – vollzeitlich – erwerbstätig ist. Ein anderes Beispiel wäre das heutige Besteuerungssystem auf kantonaler und Bundesebene, bei dem die Einkommen beider Ehegatten addiert werden. Damit wird das zweite Einkommen – in der Regel das Einkommen der Frau – auf Grund der Steuerprogression mit einer finanziellen Strafe belegt. Statt das Problem an der Wurzel zu packen und unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung anzugehen, hat eine Mehrheit im Parlament mit dem Steuerpaket, das im Februar 2004

<sup>60</sup> [www.fairplay-at-home.ch](http://www.fairplay-at-home.ch) und [www.fairplay-at-work.ch](http://www.fairplay-at-work.ch)

vom Volk verworfen wurde, versucht, durch verschiedene Abzüge das System oberflächlich zu kurieren, und dies im Namen der Familie – fragt sich nur, welcher Familie.

Dagegen verfolgt die **Gleichstellungspolitik** seit ihren Anfängen emanzipatorische Ziele. Von Beginn weg war es ein Anliegen, dass die Frauen dieselben Rechte hätten wie die Männer. Erinnern wir uns in diesem Zusammenhang an den Kampf für das Frauenstimmrecht, für die Ausdehnung des Verfassungsgrundsatzes der Rechtsgleichheit auf die Beziehungen zwischen Frau und Mann; erinnern wir uns an den Kampf für die Revision des Staatsangehörigkeits-, des Ehe- und des Scheidungsrechts oder, auf kantonaler Ebene, für Lehrplanvorgaben, die für Mädchen und Buben dasselbe vorsehen, damit Mädchen nicht länger nähen lernen, während die Buben Mathe üben. Die Tatsache, dass der formelle Ansatz nicht genügt, findet sogar in unserem Recht Niederschlag. So steht in unserer Verfassung, dass das Prinzip der Gleichberechtigung nicht nur die rechtliche, sondern auch die tatsächliche Gleichstellung im Alltag beinhaltet. Dazu können spezifische Massnahmen zu Gunsten von Mädchen/Frauen, aber auch zu Gunsten von Buben/Männern getroffen werden. Als Beispiel seien die finanziellen Mittel erwähnt, die dem Bund im Rahmen des Gleichstellungsgesetzes für die Unterstützung von Programmen zur Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben sowie von Beratungsstellen zur Verfügung stehen<sup>61</sup>.

2. Beim zweiten Punkt, auf den ich nun eingehen möchte, handelt es sich mehr um eine Frage als um eine Feststellung: Gibt es zurzeit einen Unterschied in Bezug auf die politische Legitimation? Genauer gesagt: Ist die **politische Legitimation** der Familienpolitik grösser als diejenige der Gleichstellungspolitik – als müssten in der heutigen Situation besonders in der Familienpolitik Anstrengungen unternommen werden, weil die formelle Gleichstellung ja bereits Tatsache und die lückenhafte Umsetzung der materiellen Gleichstellung nicht so wichtig sei? Andererseits wurden Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung in der beruflichen und tertiären Ausbildung ergriffen. Konkret geht es um die Förderung der Chancengleichheit im Bereich des Lehrlingswesens, der Universitäten und der Eidgenössischen Technischen Hochschulen. Die Massnahmen zeitigen äusserst interessante Resultate. Im Bereich der Politik haben die zahlreichen Reaktionen auf die Abwahl von Ruth Metzler und die Nichtwahl von Christine Beerli bei den Bundesratswahlen im Dezember 2003 gezeigt, dass sich ein Konsens über die Notwendigkeit einer gewissen Vertretung der Frauen in der Politik abzuzeichnen beginnt. Die Tatsache, dass Volk und Stände im Jahr 2000 die Quoten-Initiative abgelehnt haben, mit der eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden (Exekutive, Legislative und Judikative) garantiert worden wäre, ändert nichts an dieser Feststellung.

### 6.3. Gemeinsamkeiten

Zwischen Familien- und Gleichstellungspolitik gibt es, so scheint mir, mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Ich möchte auf deren sieben eingehen.

1. Als Erstes möchte ich festhalten, dass sowohl Familienpolitik als auch Gleichstellungsanliegen einen so genannten **Querschnittscharakter** aufweisen. Das heisst, sie betreffen nicht nur ein eng begrenztes Feld, sondern die unterschiedlichsten Bereiche: Arbeit, Politik, Wohnen, Bildung, Steuerwesen, Sozialversicherungen usw. Sie betreffen also ganze *Bündel* von Normen, Programmen, Budgets und Praktiken bzw. von Akteuren (Bund, Kantone, Gemeinden, Arbeitgeber, Nicht-Regierungsorganisationen etc.). Um auf sinnvolle und nachhaltige Weise zu wirken, müssen diese

<sup>61</sup> <http://www.equality-office.ch/d/finanzhilfen.htm>; <http://www.topbox.ch/>

Akteure bei der Planung, Umsetzung und Bewertung von staatlichen Massnahmen die Bedürfnisse der Familie wie auch die Bedürfnisse der einzelnen Familienmitglieder berücksichtigen. Auch die Arbeitgeber sind gefordert, zum Beispiel die Arbeit so zu organisieren, dass die Arbeitswelt nicht nur den Bedürfnissen der Männer, sondern auch denjenigen der Frauen entgegenkommt. Mit andern Worten, die Arbeitsorganisation muss den familiären und sozialen Verantwortlichkeiten Rechnung tragen.

2. Als nächstes möchte ich auf den **Föderalismus** zu sprechen kommen, da dieser, mit all seinen Vor- und Nachteilen, eine sehr wichtige Rolle spielt. Zahlreiche Bereiche der Familien- und der Gleichstellungspolitik liegen in der Kompetenz der Kantone. Das hat zum Beispiel den Vorteil, dass Kantone, die in diesen Fragen fortschrittlicher sind, Experimente wagen und Neuerungen wie das Frauenstimmrecht, oder – um Beispiele neueren Datums zu nennen – Kinderkrippen, Blockzeiten für Schulen, Mutterschaftsversicherungsmodelle oder konkrete Massnahmen gegen häusliche Gewalt einführen können.

Der Föderalismus hat aber auch Nachteile: Es gibt in diesen Fragen erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. So kommt es, dass die in der Bundesverfassung verbriefte Gleichstellung von Frau und Mann juristisch und materiell alles andere als einheitlich umgesetzt wird. Das Bundesgericht seinerseits garantiert nur eine beschränkte Vereinheitlichung – und dies auch nur unter der Voraussetzung, dass jemand die Klage wegen einer inakzeptablen Diskriminierung bis vor das Bundesgericht zieht. Auch der Bundesrat kann den Kantonen in Angelegenheiten, die in deren Kompetenz liegen, keine Anweisungen erteilen.

Bleibt die Frage, wie lange noch diese **Ungleichbehandlung** in einem Rechtsstaat geduldet werden kann. Die verschiedenen UNO-Komitees, die überprüfen, inwieweit die Schweiz den Verpflichtungen nachkommt, die sie mit der Ratifizierung der

entsprechenden Verträge (Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Übereinkommen über die Rechte des Kindes) eingegangen ist, haben diese Disparitäten denn auch schon mehrere Male **kritisiert**.

Dies betrifft sowohl die Leistungen im Bereich der Familienpolitik als auch Massnahmen im Bereich der Gleichstellung.

3. Sowohl für die Familienpolitik als auch für das Gleichstellungsanliegen gilt: **Es fehlte oder fehlt in der Schweiz eine ganzheitliche Politik**. Dies ist einerseits auf den Föderalismus zurückzuführen und andererseits auf die weit verbreitete Ablehnung von Eingriffen des Staats, insbesondere in die Privatsphäre. Dies zeigt sich zum Beispiel am Widerstand gegen den Ausbau der externen Kinderbetreuung oder bei der Handhabung von Gewalt in Paarbeziehungen. Es dauerte etwa dreissig Jahre, bevor die Politik die Verantwortung des Staats (Bund und Kantone) in diesem Bereich anerkannte. Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung ging es darum, Rahmenbedingungen zu schaffen, die nötig sind, damit Frauen ganz selbstverständlich an der Welt der bezahlten Arbeit teilhaben können. Ein Wandel beginnt sich abzuzeichnen. Bei der Bekämpfung der häuslichen Gewalt ging und geht es darum, der Straffreiheit bei Gewalt in der Privatsphäre – einem Ort, der eigentlich Schutz und Sicherheit bieten sollte – ein Ende zu setzen. Das Misstrauen gegenüber staatlichen Eingriffen erklärt auch, dass sich die Arbeitgeber gegen die Annahme des Gleichstellungsgesetzes (GIG) wehrten und dass die Behörden keine Handhabe haben, auch dann nicht, wenn ein Unternehmen der Diskriminierung verdächtigt wird.
4. Familien- und Gleichstellungspolitik müssen sich **denselben Herausforderungen** stellen, die sich aus den tief greifenden sozialen Veränderungen ergeben, die heute im Gange sind. Dazu gehört, dass die Rolle der Frau beziehungsweise des Mannes

immer mehr hinterfragt wird, dass die Präsenz der Frauen auf dem Arbeitsmarkt und im öffentlichen Leben zunimmt, auch wenn die Frauen auf den oberen Hierarchiestufen der Wirtschaft und Politik immer noch untervertreten sind. Dies führt auch dazu, dass je nach Ideologie und Wertgefüge die unterschiedlichsten Ansätze vertreten werden: Die übertriebene Hochschätzung der traditionellen Familie (SVP) koexistiert mit einer offeneren Haltung (SP, CVP, FDP), die sich dadurch auszeichnet, dass sie die Vielfalt der Familienformen respektiert. Das Weltbild, in welchem die Frau ihren Platz am Herd hat – in welchem die Frau jedenfalls die Hauptverantwortung für Haus und Familie trägt und in welchem sich der Staat nicht in die Kinderbetreuung oder die Arbeitsverhältnisse einzumischen hat –, trifft auf die Vision von einer gleichberechtigten und gerechten Beteiligung von Frau und Mann, sowohl in der öffentlichen als auch in der Privatsphäre.

5. In beiden Bereichen werden Veränderungen in der Schweiz durch das traditionell **schwerfällige politische** System verzögert. Statt vorwärts machen und nach vorne schauen zu können, sind wir dadurch gezwungen, ständig unsere gesamte Energie für Dinge aufzubringen, die in den andern westeuropäischen Ländern längst selbstverständlich sind. Als Beispiel seien die Einführung des bezahlten Mutterschaftsurlaubs oder die Revision des Ehe- und des Scheidungsrechts erwähnt, die die Schweiz erst Jahrzehnte nach den andern europäischen Ländern vorgenommen hat.
6. Auch wenn der Masstab ein anderer ist, stellt sich die Frage der **Ressourcen** in der Familien- und in der Gleichstellungspolitik auf ähnliche Weise. Wenn es der Wirtschaft gut geht, sei, so wird uns gesagt, auf jegliche Massnahme zu verzichten, die den Boom gefährden könnte; und wenn es der Wirtschaft schlecht geht, sei erst recht alles zu unterlassen, was die Situation noch verschlimmern könnte. Mit andern Worten, es ist nie der richtige Zeitpunkt; es fehlen politischer Wille und Geld. Es fehlt die Einsicht

– vielleicht weil man nicht sehen will –, dass es sich bei den Investitionen, die in diesen Bereichen getätigt werden sollten, um rentable Investitionen handelt. So bescheren Krippenplätze dem Staat ein zusätzliches Einkommen, weil die Frauen so die Möglichkeit haben, überhaupt oder in einem grösseren Umfang einer bezahlten Arbeit nachzugehen. Dies wiederum bedeutet, dass die Frauen höhere Einkommenssteuern und Sozialbeiträge zahlen und dass sich die Investitionen für ihre Bildung auszahlen. Um ein anderes Beispiel zu nennen: Die Gewalt in Paarbeziehungen kostet den Staat (auf Bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene) geschätzte 400 Millionen Franken pro Jahr. Dazu kommen noch die Kosten, die die Wirtschaft zu tragen hat. In der Schweiz gibt es 15 Frauenhäuser. Deren kumuliertes Budget belief sich 2003 auf rund 10,7 Millionen Franken. Diese Zahlen zeigen auf eindrückliche Weise, dass mit Prävention substantielle Einsparungen erzielt werden könnten.

7. Dadurch, dass nun der Fokus auf **Themen** gerichtet ist, die der Familienpolitik und dem Gleichstellungsanliegen **gemein** sind, ergeben sich weitere Berührungspunkte. Die Vereinbarkeit der Familien- und Berufswelt wäre ein solches Beispiel. Die Vereinbarkeit der Familien- und Berufswelt wird von zahlreichen Kreisen gefordert und gefördert, da sie darin den Schlüssel zu zahlreichen Problemen sehen: rasant fallende Geburtenraten; langfristige Finanzierung der Sozialversicherungen; materielle Gleichstellung, auch bei der Besteuerung und beim Zugang der Frauen zu verantwortungsvollen Stellen; Aufwertung der Bildung von Frauen; Teilzeitarbeit ohne Nachteile in Bezug auf Karrierechancen oder Leistungen aus Sozialversicherungen.

Es sei noch vermerkt, dass gewisse dieser Themen ausschliesslich unter dem Schlagwort «Familienpolitik» behandelt werden. Dies geschieht aus Marketinggründen, ist es doch einfacher, mit Argumenten zu überzeugen, die sich auf die Familie berufen, als mit Argumenten, die auf der Gleichstellung

von Frau und Mann basieren, da letztere häufig umstrittener ist und weniger Legitimität genießt.

## 6.4. Schlussfolgerungen

Alles in allem gibt es für die Mehrheit der im weiten Sinne politischen Akteure immer zahlreichere Berührungspunkte zwischen Familien- und Gleichstellungspolitik. Bei manchen Themen decken sich beide gar vollständig. So unterstützen alle Gleichstellungsbüros – auch diejenigen, die nicht explizit mit der Familienpolitik beauftragt sind – die Vereinbarkeit der Familien- und Berufswelt, da sie zur Überzeugung gelangt sind, dass eine gerechte Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit Voraussetzung für die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann ist.

Im gesamten Bereich der von einer Mehrheit der politischen Akteure und einem Teil der Wirtschaftsakteure vertretenen Vereinbarkeit der Familien- und Berufswelt findet eine **Verschmelzung von Familien- und Gleichstellungspolitik** statt. Eine der wichtigsten Forderungen in diesem Zusammenhang zielt dahin, Paaren die Möglichkeit zu geben, ihre Beziehung frei zu organisieren und insbesondere die Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit selber zu bestimmen. Dies ist auch ganz im Sinne des Gleichstellungsanliegens, da es namentlich das Ziel verfolgt, jedes Individuum vom Korsett der Stereotypen zu befreien, das es einzig auf Grund des Geschlechts daran hindert, all seine Talente zu entfalten.

**Der Staat** (Bund, Kantone und Gemeinden) ist in der Pflicht: er **muss handeln**. Und es muss das entsprechende Umfeld geschaffen werden (Strukturen, Steuern, Arbeitsmarkt usw.). Der **politische Wille** ist wie immer unabdingbar. Nur wenn der politische Wille vorhanden ist, können die nötigen Ressourcen freigemacht werden. Und nur so können den häufig viel versprechenden Worten auch Taten folgen. Zudem muss unser **föderalistisches System** kritisch hinterfragt werden; denn es ist nicht in der Lage zu garantieren, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz, unabhängig von ihrem Wohnkanton, in etwa dieselben Bedingungen in den Bereichen Familien- und Gleichstellungspolitik vorfinden. So werden wir nicht darum herumkommen, die Kompetenzen des Bundes in diesen Fragen zu erweitern.

Zum Schluss möchte ich – da wir sein zehnjähriges Bestehen feiern – dem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen weitere zahlreiche Jahre des erfolgreichen Wirkens wünschen. Der Kanton Freiburg hat von Anfang an darauf gesetzt, Familien- und Gleichstellungspolitik unter einem Dach zu führen. Herzliche Gratulation. Noch muss der Kanton aber beweisen, dass er gewillt ist, dem Büro die für die Wahrnehmung seiner Verantwortung, die in der langfristigen Betreuung der gesamten Freiburger Bevölkerung besteht, auch auf lange Sicht die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen.



## 7. Familienfreundliche Betriebe und Verwaltungen: hin zu neuen Realitäten?

*Daniel Huber, lic. phil. I, Mitglied der Geschäftsleitung der Fachstelle UND Familien- und Erwerbsarbeit für Männer und Frauen* <sup>62</sup>

Das Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist schon seit einigen Jahren ein vieldiskutiertes Thema - zumindest auf dem Papier: Es fehlt nicht an Statements, Broschüren, Büchern, Untersuchungen und Studien, welche die Vorteile aufzeigen, wenn Frauen und Männer die Familien- und Erwerbsarbeit gemäss ihren Bedürfnissen und Wünschen verbinden können. Vorteile, die sich für die Familie wie für den Betrieb ergeben. Dazu gehören beispielsweise:

- Männer und Frauen erhalten die Möglichkeit, mehrere Lebensbereiche mit verschiedenen Anforderungen zu erleben, Erfahrungen zu sammeln und sich weiterzuentwickeln.
- Nebst Fachkompetenz bringen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Familienpflichten Kompetenzen wie Teamfähigkeit, Eigeninitiative, Planungsfähigkeit, Belastbarkeit, Einfühlungsvermögen etc. mit.
- Der Druck der finanziellen Absicherung der Familie wird aufgeteilt und auch im anspruchsvollen Bereich von Betreuung, Pflege und Erziehung kann die Verantwortung geteilt werden. Das Verständnis und der Respekt für die verschiedenen Tätigkeiten von Partnerin und Partner

wachsen gegenseitig, die Beziehungspflege und eine gleichberechtigte Partnerschaft werden gestärkt, die Lebensqualität erhöht sich.

- Familiengerechte Arbeitsbedingungen verstärken bei den Mitarbeitenden die Neigung zu längerer Betriebszugehörigkeit, sie scheiden wegen der "Familienphase" nicht für längere Zeit oder ganz aus.
- Kinder erleben anwesende statt abwesende Väter. Sie können zu beiden Elternteilen eine gleichwertige Beziehung aufbauen und sich mit beiden Geschlechtern konkret auseinandersetzen.
- Ein familienfreundliches Betriebsklima veranlasst die Mitarbeitenden, ihr Unternehmen in der Öffentlichkeit positiv darzustellen.

### 7.1. Im Alltag harzt es...

Die Vorteile liegen auf der Hand - für den Betrieb wie für die Familie. Doch in der Praxis harzt es. Erst wenige Paare entscheiden sich dafür, Berufs- und Familienarbeit zu teilen<sup>63</sup>. Die Arbeit zu Hause bleibt an den Frauen «hängen», auch wenn sie erwerbstätig sind. Noch setzen zahlreiche Unternehmen und Verwaltungen für alle wichtigen Positionen auf Vollzeitwerbstätige und übersehen das Potenzial der Familienwirtschaft.

Die beruflichen Karrieremuster orientieren sich weiterhin an ununterbrochenen Erwerbsbiografien und stützen eine klassische Rollenenteilung in Familie und Beruf. Berufliche Leistungsfähigkeit wird gleichgesetzt mit ständiger

<sup>62</sup> Die Fachstelle UND ist die Fach- und Beratungsstelle für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit mit Kontaktstellen in Luzern, Bern, Basel und Zürich. Die Stelle berät und unterstützt Männer und Frauen, Unternehmen, Verwaltungen, Bildungsinstitutionen und Verbände rund um Fragen der «Vereinbarkeit von Beruf und Familie». Daneben führt UND für diese Zielgruppen Bildungsangebote und praxisorientierte Projekte durch. Sie beurteilt und überprüft - speziell in Unternehmen und Verwaltungen - Konzepte und Reglemente (z.B. in den Bereichen Personalentwicklung, Arbeitszeit und Anstellung) und führt Situationsanalysen zum Stand der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch. Das Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau unterstützt die Fachstelle UND im Rahmen der Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz. Mehr Infos: [www.und-online.ch](http://www.und-online.ch)

<sup>63</sup> Bundesamt für Statistik: Auf dem Weg zur Gleichstellung? Hrsg.: Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. 2004

Verfügbarkeit. Personen, die zu Hause Kinder oder Angehörige betreuen, fällt es schwer, an diesem Prozess gleichberechtigt teilzuhaben. Geschlechterspezifische Rollenmuster sitzen tief; sie werden oft zu wenig reflektiert und behindern eine partnerschaftliche Arbeitsteilung. *«Ich weiss nicht warum meine Frau berufstätig sein sollte, ich verdiene ja genug»*, sagen etwa Arbeitnehmer in den Betrieben und sind sich kaum bewusst, wie schwierig ein allfälliger späterer Wiedereinstieg ins Berufsleben für ihre Partnerinnen sein wird. Aussagen wie die folgenden sind von Führungskräften oft zu hören: *«Familienfreundlichkeit wird von unserer Kundenschaft nicht verlangt»* und *«Im Moment haben wir keine Rekrutierungsprobleme»*.

Solche Aussagen machen deutlich, dass Veränderungsprozesse, deren Wirksamkeit und Nutzen oftmals erst nach Jahren sichtbar werden, einen schwierigen Stand haben. Dies scheint ein Grund zu sein, dass sich Unternehmen oftmals lieber für individuelle, manchmal sehr aufwändige, komplizierte und halbherzige Lösungen mit betreffenden Mitarbeitenden entscheiden, als allgemeingültige, strukturelle Veränderungen in die Wege zu leiten.

Das sind einige Barrieren - innere und äussere - die die Kombination eines lebendigen Familienlebens und einer erfüllenden beruflichen Tätigkeit erschweren. Sie behindern die Umsetzung von neuen Modellen in die Praxis.

Um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer zu erreichen, ist der Hebel sowohl auf der individuellen als auch auf der betrieblichen Ebene anzusetzen (nebst der politischen und gesellschaftlichen Ebene). Viele Modelle und Varianten sind zu Hause und im Betrieb denk- und realisierbar. So beschäftigen sich immer mehr Frauen und auch Männer gedanklich mit der partnerschaftlichen Aufteilung der Familien- und Erwerbsarbeit, wie unsere Erfahrungen das zeigen. Doch es braucht konkrete Unterstützung, damit sie wirklich aktiv werden. Dabei geht es nicht um das Propagieren irgendeines Modells, zum Beispiel des Modells *«Halbe-Halbe»*, sondern vielmehr darum, Mut zu machen, den eigenen Standort zu bestimm-

men, im Paargespräch Wünsche und Vorstellungen zu formulieren und sich nicht schon auf Anheb von ungünstigen Rahmenbedingungen (Lohnungleichheit, wenig Teilzeitstellen auf Kaderstufe, traditionelle Rollenbilder von Vorgesetzten) abschrecken zu lassen. Entscheidend ist, dass Frauen und Männer wählen können, wie sie ihr Zusammenleben und -arbeiten in der Familie gestalten wollen, und dies auch gegenüber den Arbeitgebenden einfordern.

## **7.2. Familienverträgliche Rahmenbedingungen schaffen**

Eine familiengerechte Personalpolitik ist gekennzeichnet durch ein Bündel von verschiedenen Massnahmen, das dazu beiträgt, den Familienalltag reibungsloser zu gestalten.

Heutzutage gibt es eine Vielzahl von Lebens- und Familienformen, auf die sich ein Unternehmen einzustellen hat. Die meisten Mitarbeitenden sind in der Rolle als Mutter, Vater, Eltern, Gotte, Götti etc. mit Kinderbetreuungs- und Erziehungsaufgaben betraut und/oder in der Angehörigenrolle mit der Pflege und Versorgung von (Schwieger-)Eltern, Geschwistern, Partner/-innen usw. beschäftigt - früher oder später. In Sachen Vereinbarkeit von Beruf und Familie gibt es selten Standardlösungen - und viele Dinge werden gar nicht unter diesem Titel wahrgenommen. Es ist eine Querschnittaufgabe, die gleichzeitig der Weiterentwicklung des Unternehmens insgesamt dient.

Dabei ist Wille, Kreativität und Mut zur Veränderung gefordert. Es braucht Betriebe, die pionierhaft familiengerechte Arbeitsbedingungen schaffen und die damit verbundenen Vorteile zu nutzen wissen, wie zum Beispiel der KMU-Betrieb Rinco Ultrasonics AG mit etwas über 50 Mitarbeitenden in Romanshorn.

### **Beispiel 1: Rinco Ultrasonics AG**

Rinco Ultrasonics AG wurde vor zwei Jahren von den SP Frauen Thurgau als familienfreundlichstes Unternehmen im Kanton Thurgau ausgezeichnet. Besondere Beachtung fanden bei der Auszeichnung u.a. die flexiblen Arbeitszeiten, die die Bedürfnisse der Mitarbeitenden

mit berücksichtigen, das Reglement bezüglich Mobbing / Belästigung, die fortschrittliche BVG- und Mutterschaftsregelung sowie die die Sensibilität für die Thematik. Die Firma war durch diese Auszeichnung so motiviert, dass sie – in Zusammenarbeit mit der Fachstelle UND – weitere Massnahmen in Angriff nahm: Überarbeitung Personalreglement / Personalentwicklungsgespräche, Einführung eines bezahlten Vaterschaftsurlaub von 5 Tagen, offizielles Angebot Teilzeit und Job Sharing auf allen Hierarchiestufen für Frauen und Männer, Unterstützung der Mitarbeitenden bei Betreuungs- und Pflegeverpflichtungen, unbezahlter Elternurlaub bis zu einem Jahr. Im Personalreglement wurden u.a. folgende Grundsätze festgehalten: Rinco Ultrasonics AG trägt zu einer optimalen Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Männer und Frauen bei, beachtet die für die einzelnen Aufgaben notwendigen, in Beruf, Familie und Freiwilligenarbeit erworbenen fachlichen, sozialen und persönlichen Fähigkeiten, verwirklicht die Chancengleichheit für Frauen und Männer in allen Bereichen und auf allen Stufen, unabhängig vom Beschäftigungsgrad.

Und ganz wichtig: Die Mitarbeitenden werden kontinuierlich von der Geschäftsleitung ermutigt, diese – für einige Mitarbeitenden noch ungewohnten – Angebote auch in Anspruch zu nehmen. Das schafft Glaubwürdigkeit. Erste Erfahrungen der Rinco Ultrasonics AG zeigen, dass sich diese Leistungen – nach aussen getragen – wiederum positiv auf die Nachfrage von Produkten, Dienstleistungen und auf die Chancen der Gewinnung qualifizierter Mitarbeitender auswirken.

### **Beispiel 2: Kantonale Verwaltung Luzern**

Das Personalamt des Kantons Luzern hat vor einem Jahr ein Pilot-Projekt gestartet. Zwei Dienststellen wurde die Möglichkeit geboten, ihr Amt auf die Gleichstellung von Frau und Mann und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie hin untersuchen zu lassen. Die Fachstelle UND hat – im Auftrag des Personalamtes – diese Analyse in zwei interessierten Dienststellen durchgeführt. Diese Situationsanalyse beinhaltete Gespräche mit der Amtsleitung und weiteren Führungskräften, das Studium

von Betriebsdokumenten (z.B. Personalrecht, Besoldungsordnung und –verordnung, Arbeitszeitenregelung, Stellenausschreibungen u. -beschreibungen, Einführung von neuen Mitarbeiter/-innen, Austrittsfragebogen etc.) und das Erheben von Personaldaten. Der Aufwand war für die beteiligten Dienststellen nicht sehr gross. Die Gespräche fanden jeweils innerhalb eines Tages statt. In den Gesprächen wurden ganz verschiedene Handlungsfelder unter die Lupe genommen: Arbeitszeit, Organisationsstruktur und Rahmenbedingungen (v.a. Anstellungsbedingungen) Personalrekrutierung (Personalgewinnung und –besetzung), Personalentwicklung, Kultur und Führungsverständnis, Lohnpolitik, Leistungen im Bereich Betreuungsverpflichtungen der Mitarbeitenden usw.

Mit einem speziell entwickelten Kriterienkatalog der Fachstelle UND wurde anschliessend eine Gesamtbewertung vorgenommen. Zum Schluss wurden Handlungsspielräume definiert, Ziele abgeleitet und Massnahmen zur Optimierung ausgearbeitet. Die Resultate wurden in den beiden Ämtern präsentiert und alles in schriftlicher Form abgegeben. Mit Erstaunen stellten beide Dienststellen fest, dass sie als Amt – auch innerhalb des vorgegebenen Rahmens der kantonalen Regelungen – noch etliche Spielräume haben; dass einerseits viel mehr möglich ist, als sie bis anhin angenommen haben, und andererseits viele bestehende Leistungen bis anhin gar nicht unter dem Titel «familiengerecht» wahrgenommen worden waren. Zitat eines Dienststellenleiters: *«Es war uns schon klar, dass in unserem Betrieb mehr Männer als Frauen in leitenden Positionen tätig sind. Wie wir dann – aufgrund der Datenerhebung der Fachstelle UND – gesehen haben, dass von den Männern jeder fünfte und von den Frauen aber nur jede zwanzigste eine Abteilung hat, waren wir schon sehr überrascht. So krass haben wir uns den Unterschied nicht vorgestellt».*

Anschliessend fand eine Mittagsakademie statt – eine Veranstaltungsreihe des Personalamtes des Kantons Luzern – zu der jeweils alle Dienststellenleiter/-innen und Kaderleute eingeladen werden. Das Projekt wurde vorgestellt, die beiden beteiligten Ämter legten ihre Motivation dar, warum sie sich am Projekt beteiligten

und zeigten auf, was sie in nächster Zukunft in Angriff nehmen möchten: Das weckt Interesse, löst Diskussionen aus, regt zum Handeln an, schafft Verbindlichkeiten.

### **7.3. Massgeschneiderte Lösungen**

Die Praxis zeigt, dass einzelne Massnahmen, ohne Verankerung und isoliert angeboten, einen sehr eingeschränkten Effekt haben. Zudem präsentiert sich die Situation in jedem Betrieb etwas anders (je nach Standort(en),

Grösse, Personalstruktur, Bedürfnissen der Mitarbeitenden etc.); entsprechend müssen auch die Massnahmen massgeschneidert entwickelt und umgesetzt werden. Dabei lohnt es sich, genau hinzusehen, und realistische Ziele und angepasste Massnahmen zu realisieren. Ein echtes Engagement ist - wie in jedem anderen Bereich auch - mit Aufwand verbunden. Entsprechende Ressourcen müssen zur Verfügung stehen: personelle, finanzielle, technische, nur so können beide Seiten - Betrieb und Mitarbeitende - profitieren.

## 8. Perspektiven für die Umsetzung einer umfassenden freiburgischen Familienpolitik

*Geneviève Beaud Spang, Co-Leiterin des Büros für die Gleichstellung und für Familienfragen*

Nach dem Inventar der Lücken sowie der bestehenden und zu schaffenden Massnahmen im Bereich der freiburgischen Familienpolitik ist es an der Zeit, Perspektiven für die Umsetzung von konkreten Schritten, die den Alltag von Familien erleichtern sollen, zu skizzieren. Die Entscheidungen für die jeweiligen Optionen obliegen der Politik, wobei verschiedene Instanzen, private und öffentliche Akteure sowie vielschichtige Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozesse an der Verwirklichung von konstruktiven Vorschlägen beteiligt sind<sup>64</sup>.

Die neue Freiburger Verfassung mit ihren demokratisch abgestützten Grundsätzen bietet einen ebenso aktuellen wie unumgänglichen Rahmen für die Familienpolitik. Sowohl der Staatsrat wie auch der Grosse Rat sind gegenwärtig daran, mehrere wichtige Entscheidungen zur Verwirklichung von gewissen Massnahmen zu treffen. Derweilen engagieren sich einige Dienststellen und den Familienfragen nahe stehende Organisationen ebenfalls, die Lebensbedingungen von Familien im Kanton konkret zu verbessern.

### 8.1. Die Freiburger Verfassung von 2004

Die neue Freiburger Verfassung vom 16. Mai 2004 trat am 1. Januar 2005 in Kraft. Hinsichtlich der Umsetzung der Kantonsverfassung hat-

te der Staatsrat einen Bericht mit den Gesetzgebungsprojekten zuhanden des Grossen Rats verfasst<sup>65</sup>. Es wird hier unterschieden zwischen den zwingenden Gesetzgebungsprojekten, die noch nicht konkretisiert, aber zur Einhaltung der Verfassung unerlässlich sind, und den fakultativen Projekten, deren Konkretisierung vom politischen Willen der Behörden abhängt oder die - namentlich aus Gründen der rechtlichen Klarheit - wünschenswert sind. Die hier aufgeführten Projekte werden gemäss ihrer Reihenfolge in den Verfassungsartikeln vorgestellt:

#### 8.1.1. Zwingende Anpassungen<sup>66</sup>

Von den 37 Projekten, die sich aus einem zwingenden Auftrag der Verfassung ergeben, werden nur jene hier aufgeführt, die das Thema Familien betreffen und in Zusammenhang mit den Überlegungen im Bericht der KKUF stehen.

*In den allgemeinen Bestimmungen:*

- a. **Nachhaltige Entwicklung** (Art. 3. Abs. 1 Bst. h KV), Inkrafttreten spätestens am 1. Januar 2009. Dieser relativ neue Begriff lehnt sich an der Präambel der Verfassung an und findet sich in «... zahlreichen anderen Bestimmungen wieder: im Grundsatz der Solidarität beim staatlichen Handeln (Art. 52), der Verhütung von Armut und Sozialhilfe (Art. 55), (...)»<sup>67</sup>.

*Unter den Grundrechten und Sozialrechten:*

- b. **Das Recht auf Information** betrifft namentlich die Einsichtnahme in amtliche Dokumente (Art. 19). Im Gesetz müsste auch «... Art 88 über die Information der Öffentlichkeit durch die Behörden (...) umgesetzt werden. Die Transparenz wird in Artikel 52 übrigens zum Grundsatz der staatlichen Tätigkeit erhoben»<sup>68</sup>.

<sup>64</sup> Siehe ebenfalls: Familienfragen 1/05, „Kanton Freiburg: Bericht für eine umfassende Familienpolitik“, S. 51.

<sup>65</sup> Bericht Nr. 170 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung, 15. November 2004, S. 14.

<sup>66</sup> Ibidem, Anhang 1.

<sup>67</sup> Ibidem, S. 15.

<sup>68</sup> Ibidem, S. 15.

- c. **Mutterschaft** (Art. 33 / Art. 148 KV): Ausarbeitung eines Gesetzes über Leistungen für nicht erwerbstätige Mütter und für Adoptivmütter<sup>69</sup>.

*Unter öffentlichen Aufgaben:*

- d. Die **Förderung von Wohnbau und Zugang zu Wohneigentum** (Art. 56 Abs.2 KV). Der Staatsrat präzisiert, dass sich diese Bestimmung nicht nur auf den Bund, sondern auch auf den Kanton beziehen kann<sup>70</sup>.
- e. Die **umfassende Familienpolitik** (Art. 59 und 60 KV). Hier werden verschiedene Bestimmungen ausgeführt, die am 1. Januar 2009 in Kraft treten sollen.

Diese Verfassungsartikel werden in der Folge vollumfänglich wiedergegeben:

#### **Art. 59 Familie**

##### **a) Grundsätze**

- <sup>1</sup> Staat und Gemeinden schützen und unterstützen die Familien in ihrer Vielfalt.**
- <sup>2</sup> Der Staat betreibt eine umfassende Familienpolitik. Er schafft Rahmenbedingungen, die es ermöglichen, Arbeits- und Familienleben in Einklang zu bringen.**
- <sup>3</sup> Die Gesetzgebung hat sich mit den Anliegen der Familie zu vertragen.**

#### **Art.60 b) Massnahmen**

- <sup>1</sup> Der Staat sieht eine Zulagenordnung vor, die jedem Kind Leistungen ausrichtet.**
- <sup>2</sup> Er richtet Familien mit Kleinkindern ergänzende Leistungen aus, sofern ihre finanziellen Verhältnisse es erfordern.**
- <sup>3</sup> Der Staat bietet in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Privaten Betreuungsmöglichkeiten für nicht-schulpflichtige Kinder an und kann Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder einrichten. Diese müssen für alle finanziell tragbar sein.**

Der Staatsrat kommentiert diese Optionen wie folgt: «Die Artikel 59 und 60 bilden ein Dispositiv für die Familienpolitik, das es umzusetzen gilt. Die kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik hat in ihrem vor kurzem veröffentlichten Bericht bereits Antworten geliefert. Die Gesetzgebung sollte mit Bestimmungen versehen werden, die Rahmenbedingungen schaffen, die es ermöglichen, Arbeits- und Familienleben in Einklang zu bringen. (...) Ausserdem sollte im Gesetz eine Zulagenordnung vorgesehen werden, gemäss der jedem Kind Leistungen ausgerichtet werden (...): es ist nicht mehr möglich, dass nur für Kinder von berufstätigen Eltern Familienzulagen ausgerichtet werden. Daneben erhalten Familien ergänzende Leistungen für

<sup>69</sup> Siehe detaillierter Kommentar in: Ibidem, S. 16.

<sup>70</sup> Ibidem, S. 16.

Kleinkinder, wenn die finanziellen Verhältnisse es erfordern (...). Auch muss der Staat Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder vorsehen, was eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden nötig machen wird (...). Dieses umfangreiche Dossier dürfte die Änderung von zahlreichen Erlassen oder die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes nach sich ziehen. Es handelt sich um eines der am stärksten ‚departementübergreifenden‘ Dossiers, zumal es vier Direktionen betrifft. Die GSD (Direktion für Gesundheit und Soziales) hat die Leitung dieses Projekts inne, das auch die ILDF (Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft) mit ihrem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GFB) betrifft sowie die EKSD (Direktion für Erziehung, Kultur und Sport) im Zusammenhang mit den Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder und die FIND (Finanzdirektion) aufgrund von Fragen im Zusammenhang mit dem Staatspersonal und steuerlicher Aspekte der Familienpolitik.»<sup>71</sup>

### 8.1.2. Fakultative Anpassungen<sup>72</sup>

Der Staatsrat möchte im Rahmen der vorliegenden Umsetzung der Verfassung 31 so genannt fakultative Projekte verwirklichen, behält sich aber vor, Prioritäten zu setzen<sup>73</sup>. Von diesen Projekten werden im Folgenden jene Projekte aufgeführt, die im Zusammenhang zur Familienpolitik und zum Freiburger Bericht von 2004 stehen.

- a. **Gleichstellung zwischen Frauen und Männern** (Art. 9 Abs. 2 KV) (Erarbeitung von Ausführungsbestimmungen). «Absatz 2 von Artikel 9 verpflichtet den Staat und die Gemeinden, für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung zwischen Frau und Mann zu sorgen. In diesem Zusammenhang könnten sich Ausführungsbestimmungen als

nützlich erweisen; dies gilt insbesondere für den Zugang zu öffentlichen Ämtern, einem gegenüber der Bundesgesetzgebung neuen Element»<sup>74</sup>.

- b. **Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf Hilfe und Schutz** (Art. 34 Abs.1 und 2 KV) (Erarbeitung von Ausführungsbestimmungen).
- c. **Rechte für ältere Personen** (Art. 35 und 62 KV) (Erarbeitung von Ausführungsbestimmungen).
- d. **Verträglichkeit der Interessen von Familien mit der Gesetzgebung** (Art. 59. Abs.3 KV). Dieser Artikel betrifft eine leichte Anpassung des GRGR (Gesetz über das Reglement des Grossen Rats).
- e. **Soziale und politische Integration der Jungen** (Art. 61 KV). Dieses Ziel könnte in einem Gesetz verankert werden.
- f. **Unterstützung von Organisationen der zivilen Gesellschaft, namentlich der Vereine, Übertragung von Aufgaben und Förderung der Freiwilligenarbeit** (Art. 137 Abs.1 und Art. 138 KV).

In seinem Bericht folgerte der Staatsrat: «Mit nahezu 70 Projekten erscheint das Gesetzgebungsprogramm für die Umsetzung der Verfassung beeindruckend. Gewiss sind in bestimmten Bereichen wie der Justiz oder der Familie umfangreiche Arbeiten zu erwarten. (...) Der Staatsrat leistet einen entscheidenden Einsatz im Verfahren für die Umsetzung der Verfassung. Er erhofft sich, beim Grossen Rat, dem die wichtigsten Entscheidungen obliegen, auf ein positives Echo zu stossen»<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Ibidem, S. 16 - 17.

<sup>72</sup> Ibidem, Anhang 1.

<sup>73</sup> Ibidem, S. 18.

<sup>74</sup> Ibidem, S. 18.

<sup>75</sup> Ibidem, S. 22.

## 8.2. Der Freiburger Staatsrat (Exekutive)

Der Staatsrat misst der Familienpolitik in der laufenden Legislaturperiode grosses Gewicht zu: «Im Bewusstsein, dass der Familie und den ausserordentlichen Leistungen, die sie für die Allgemeinheit erbringt, eine eminente Bedeutung zukommt und dass die Probleme, mit denen sie sich konfrontiert sieht, gross sind, hat der Staatsrat die Familienpolitik auf die Prioritätenliste der Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode 2002-2006 gesetzt.» In diesem Zusammenhang hatte der Staatsrat eine Kommission eingesetzt mit dem Auftrag, einen Bericht zu einer umfassenden Familienpolitik für den Kanton zu erstellen. Am 21. September 2004 nahm der Staatsrat dazu in einem Bericht Stellung gegenüber dem Grossen Rat. Er unterstrich «die Qualität dieses Berichts, der ein breit gefächertes Inventar des gegenwärtigen Angebots enthält und Vorschläge zur zusätzlichen Förderung der im Kanton bereits angewendeten Familienpolitik macht.» Für die Freiburger Regierung wurde «diese breite Palette von Verbesserungsvorschlägen, die sich über so verschiedene Bereiche wie Erziehung, Soziales, Wirtschaft und Steuern erstrecken, zum richtigen Zeitpunkt erstellt, um die gegenwärtig auf kantonaler wie auch auf Bundesebene geführten Diskussionen über die Entwicklung der Politik zugunsten der Familie in Gang zu halten»<sup>76</sup>.

Der Staatsrat zeigt die Richtungsentscheide der Regierung zur Umsetzung der im Bericht der KKUF gemachten Vorschläge auf. In einem ersten Schritt sollen die mit der Annahme der neuen Kantonsverfassung notwendig gewordenen Anpassungen berücksichtigt werden. An zweiter Stelle wird eine effiziente Koordination zwischen den Direktionen in Bezug auf Familienfragen angestrebt. Die Schaffung eines «Familienschalters» zur Verbesserung des Informa-

tionszugangs für Familien steht an dritter Stelle der Prioritätenliste<sup>77</sup>. Dazu schlägt der Staatsrat vor, einen Lenkungsausschuss bestehend aus drei Mitgliedern des Staatsrats zu schaffen sowie eine Projektgruppe einzuberufen<sup>78</sup>. Diese direktionsübergreifenden Instanzen sollen die Umsetzung verschiedener, im Bericht der KKUF vorgeschlagener Massnahmen sicherstellen und dazu einen zeitlichen Fahrplan festsetzen.

Dabei möchte der Staatsrat folgenden konkreten Projekten Priorität einräumen: Der Umsetzung der in der neuen Verfassung verankerten Mutterschaftsversicherung, der Verbesserung des Vollzugs oder sogar der Revision des Gesetzes über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter sowie der Prüfung der Einführung eines zweiten Kindergartenjahres<sup>79</sup>. Existierende Strukturen sollen dabei bestmöglich genutzt werden, um eine umfassende und kohärente Familienpolitik zu verwirklichen<sup>80</sup>.

Die verschiedenen Vorschläge sollten aber ebenfalls die Unterstützung der Gesetz gebenden Instanz finden. Es ist daher von Interesse, hier die Themen aufzuführen, die bei den Mitgliedern des Grossen Rats auf Interesse gestossen sind.

## 8.3. Der Grosse Rat (Legislative)

### 8.3.1. Podiumsgespräch anlässlich des 10-jährigen Jubiläums des BGF

Die verschiedenen, im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien erhielten Gelegenheit, sich an einem Podiumsgespräch im Rahmen der Fachtagung vom 7. Oktober 2004 zu den im Bericht zur umfassenden Familienpolitik gemachten Prioritäten zu äussern. Das Podiumsgespräch wurde vom Chefredaktor der Liberté, Louis Ruffieux geleitet. Nicole Aeby (CSP) kündigte an,

<sup>76</sup> Bericht Nr. 151 des Staatsrats an den Grossen Rat zu einer umfassenden Familienpolitik, 5. Oktober 2004, S. 1 und 2.

<sup>77</sup> Ibidem

<sup>78</sup> Direktion für Gesundheit und Soziales, Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft, ibidem

<sup>79</sup> Siehe diesbezüglich auch die Antwort des Staatsrats auf das Postulat Nr. 227.03 zum Schulgesetz, in der Staatsrätin Isabelle Chassot ausführlich, dass aufgrund des Berichts der KKUF die Diskussion um ein zweites Kindergartenjahr neu aufgerollt werde.

<sup>80</sup> Bericht Nr. 151 des Staatsrats an den Grossen Rat zu einer umfassenden Familienpolitik, 5. Oktober 2004, S. 3.

eine Motion zur Änderung des Gesetzes über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter und ein Postulat für die Koordination der Stundenpläne einzureichen. Claudia Cotting (FDP) sah vor, ein Postulat einzureichen, um die Wirtschaftlichkeit von Familienzulagen zu prüfen. Hugo Raemy (SP) und Albert Studer (Öffnung) setzten den Schwerpunkt auf die Initiative der SP «Steuerrabatt für Familien». Gilles Schorderet (SVP) plädierte für die Aufwertung der Hausarbeit, während Christine Schneuwly (CVP) der familienergänzenden Kinderbetreuung und schwierigen Jugendlichen Priorität einräumte.

### 8.3.2. Parlamentarische Vorstösse

Verschiedene parlamentarische Initiativen zu familienpolitischen Themen wurden im Zuge der Vorbereitung oder des Erscheinens des Berichts der KKUF lanciert und zeugen von der Dynamik, die rund um diese Diskussion ausgelöst wurde:

- **Postulat zur Schaffung einer Informationsstelle für Familien und Kinder** (Anne-Claude Demierre und Yves Menoud, 24. März 2004)<sup>81</sup>.  
Der Grosse Rat ist auf Vorschlag des Staatsrats hin auf das Postulat eingetreten<sup>82</sup>.
- **Postulat für Tagesschulen und Blockzeiten an öffentlichen Schulen** (Ursula Krattinger-Jutzet, 16. September 2004)<sup>83</sup>.
- **Postulat zur Harmonisierung der Unterrichtszeiten auf verschiedenen Schulstufen** (Nicole Aeby, 14. Oktober 2004)<sup>84</sup>.
- **Motion zu den Betreuungsstrukturen für Vorschulkinder** (Antoinette Romanens, Nicole Aeby et 28 Mitunterzeichner/-innen, 19. November 2004)<sup>85</sup>.  
Der Staatsrat hat dem Grossen Rat vorgeschlagen, die Motion gutzuheissen<sup>86</sup>. Am 21. Juni 2005 wurde die Motion im Grossen Rat mit 59 zu 34 Stimmen abgelehnt.
- **Motion zu den Stipendien und Ausbildungsdarlehen** (Maria-Grazia Conti, Antoinette Romanens und 12 Mitunterzeichner/-innen, 19. November 2004)<sup>87</sup>.
- **Stellungnahmen verschiedener Grossrätinnen und Grossräte während der Diskussion im Grossen Rat bezüglich des Berichts der KKUF** (16. Dezember 2004)<sup>88</sup>.
- **Postulat zu den Betreuungsstrukturen für Vorschulkinder** (Catherine Keller-Studer, 16. Dezember 2004)<sup>89</sup>.  
Das Postulat wurde am 21. Juni 2005 vom Grossen Rat angenommen.
- **Postulat zum Ausmass der Armut im Kanton Freiburg** (Georges Emery, Benoît Rey, 3. Februar 2005)<sup>90</sup>.
- **Motion zur Einführung eines zweiten Kindergartenjahres, Abänderung von Artikel 33 des Schulgesetzes** (Ursula Krattinger-Jutzet, Françoise Morel, 16. März 2005)<sup>91</sup>.
- **Postulat für eine Gesamtstudie über die Schule einschliesslich des Kindergartens** (Isabelle Joye, Anita Brünisholz Haag, 16. März 2005)<sup>92</sup>.
- **Schriftliche Anfrage bezüglich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie** (Cédric Castella, 11. Mai 2005)<sup>93</sup>.

<sup>81</sup> Postulat Nr. 248.04, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 402

<sup>82</sup> Antwort des Staatsrats vom 14. September 2004, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 937.

<sup>83</sup> Postulat Nr. 255.04, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 991

<sup>84</sup> Postulat Nr. 260.04, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 1350

<sup>85</sup> Motion Nr. 079.04, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 1593

<sup>86</sup> Die Abstimmung über diese Gesetzesänderung ist geplant für den Sommer 2007, das neue Gesetz soll auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten. Amtliches Tagblatt des Grossen Rates, 26. April 2005

<sup>87</sup> Motion Nr. 080.04, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 1594

<sup>88</sup> Amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 203

<sup>89</sup> Postulat Nr. 268.04, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 1873; gutgeheissen durch den Staatsrat (siehe Fussnote 24).

<sup>90</sup> Postulat Nr. 272.05, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 205

<sup>91</sup> Motion Nr. 092.05, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 325

<sup>92</sup> Postulat Nr. 256.05, amtliches Tagblatt des Grossen Rates, S. 332

<sup>93</sup> Schriftliche Anfrage Nr. 833.05

Diese parlamentarischen Interventionen sind Teil der politischen Überlegungen in Sachen freiburgischer Familienpolitik. Sie verleihen gewissen Schwerpunkten, die bereits gesetzt worden sind, Nachdruck.

#### **8.4. Die privaten Vereinigungen**

Einige private Partnerorganisationen, die der Familienrealität nahe stehen, unterstützen diese familienpolitischen Diskussionen konkret, indem sie zur Tat schreiten und in Eigeninitiative notwendige Strukturen ganz einfach schaffen.

Krippen-, Tageseltern- und Elternvereine, aber auch einige Gemeinderät/-innen engagieren sich überdurchschnittlich, um das Angebot familien- und schulergänzender Betreuungsstrukturen auf Gemeindeebene auszubauen. In erster Linie konzentrieren sich diese privaten Initiativen auf Angebote für Schulkinder, die sowohl zuverlässig als auch finanziell tragbar sein sollen: eine Betreuung ausserhalb der Schulstunden, einen Mittagstisch in der Nähe der Schule, Möglichkeiten für Aufgabenhilfe oder schulergänzende Aktivitäten. Diese verschiedenen, lokalen Initiativen für familienergänzende Massnahmen sind ein erster Schritt auf dem Weg zur Gleichbehandlung und eine erste Antwort auf die Bedürfnisse von Familien, unabhängig von ihrem Wohnort im Kanton<sup>94</sup>. Indem sie die wirklichen Bedürfnisse von vielen Familien sichtbar machen, schaffen die Basisorganisationen einen spürbaren Elan.

Im Herbst 2005 wird das Familienfestival unter der Leitung des Büros für die Gleichstellung und für Familienfragen Dienststellen und Organisationen rund um Familienanliegen vereinigen und dadurch vernetzen: Während einem Monat sollen Kinder und ihre Familien in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit rücken<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> Siehe Bedürfniserhebung in: Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen, Institut für Familienforschung und -beratung der Universität Freiburg, Pro Familia Freiburg: Schulergänzende Kinderbetreuung im Kanton Freiburg. Freiburg 2002.

<sup>95</sup> Familienfestival rund um die Ausstellung „Kleine Kinder – Lust & Last“, im Espace Kaléidoscope in Freiburg vom 12.11. bis 11.12.2005.

## 9. Empfehlungen des Büros für die Gleichstellung und für Familienfragen

*Geneviève Beaud Spang und Regula Kuhn Hammer,  
Co-Leiterinnen des Büros für die Gleichstellung und  
für Familienfragen*

Das BGF nimmt mit grosser Befriedigung all die positiven Bestrebungen für eine umfassende Familienpolitik im Kanton wahr und ist interessiert, sich weiterhin aktiv an diesem Prozess zu beteiligen. Dabei unterstützt das BGF die Schwerpunkte, die im Familienbericht skizziert wurden. Ohne diese hier erneut auszuführen, unterstreicht das BGF folgende Gedanken:

- Familien spielen in Bezug auf die künftigen Herausforderungen unserer Gesellschaft eine **zentrale Rolle** (Ausgleich der Alterspyramide, Übernahme von Aufgaben in Zusammenhang mit der Überalterung der Gesellschaft, Integration von Migrationsfamilien etc.). Familien bilden einen zunehmend wichtigen, eigenen Bereich von politischen Überlegungen und Handlungsfeldern.
  - Das BGF sieht eine Familienpolitik als **Mehrebenenstrategie**, die ein tatkräftiges und koordiniertes Engagement von verschiedensten Seiten erfordert. Eine umfassende Familienpolitik ist nicht nur Sache des Staates, in dessen Auftrag der Bericht erstellt wurde, sondern betrifft ebenfalls den Kanton als Arbeitgeber, die Gemeinden, die Privatwirtschaft, private Organisationen sowie die Leistungsbezüger/-innen. Familienpolitik ist eine **Querschnittsaufgabe** und bedarf eines **dynamischen Ansatzes**, wenn sie adäquate, differenzierte und kohärente Vorgehensweisen verfolgen will. Aus diesem Grund sind isolierte Einzelmassnahmen, so interessant und
- viel versprechend sie auch sein mögen, nicht ausreichend.
- Für die erfolgreiche Umsetzung von vielschichtigen, aufeinander abgestimmten Massnahmen sind ein ausdrücklicher **politischer Wille** und **konkrete Mittel** unentbehrlich. Solche Prozesse kommen nicht spontan in Gang, sie brauchen eine aktive und gezielte Förderung und Koordination. Ein klares Mandat und finanzielle Mittel sind die Bedingung zur Realisierung einer umfassenden Familienpolitik.
  - Ein Kompetenz- und Interventionszentrum könnte die Entwicklung von Familienrealitäten verfolgen, Bedürfnisse erkennen und Antworten darauf suchen und anbieten. Das BGF schlägt daher, im Einklang mit der KKUF, die **Schaffung eines Familienamts unter der Verantwortung einer Direktion des Staatsrats** vor. Die Mehrzahl der Mitglieder der KKUF könnte sich vorstellen, diese Aufgabe dem BGF zu übertragen, unter der Voraussetzung entsprechender zusätzlicher Mittel.
  - Die Vereinbarkeit von familiären Verpflichtungen mit beruflichen Anforderungen wurde von der KKUF als erste Priorität definiert und fand Niederschlag in einem Verfassungsartikel. Das Anliegen ist eine zentrale aktuelle Forderung aufgrund verschiedener (kantonaler, schweizerischer und internationaler) Analysen zur Situation von Familien. Eine Palette von Vorkehrungen ist zu treffen, damit Eltern, – Mütter und Väter –, zuverlässige und dauerhafte Lösungen für die Organisation ihres Alltags finden können. In den Augen des BGF haben die Vorschläge der KKUF, **das Angebot von familienergänzenden Strukturen substantiell und flächendeckend auszubauen**, absoluten Vorrang. Die-

se Betreuung sollte für alle Kleinkinder, Kindergarten- und Primarschulkinder im Kanton Freiburg gewährleistet sein.

- Daneben scheint uns die **Unterstützung von Familien mit geringem Einkommen** ebenfalls eine wichtige Priorität: Auch sie wurde in der neuen Verfassung verankert. Kinder dürfen nicht zu einer übermässigen finanziellen Belastung für ihre Eltern und damit zum Armutsrisiko werden. Unsere Gesellschaft braucht Kinder und sollte daher ein Interesse daran haben, ihnen bestmögliche Ausbildungs- und Lebenschancen zu bieten.
- Im November 2004 ernannte der Staatsrat eine kantonale Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen. Das BGF, welches diese Kommission co-präsidiert, unterstreicht die Notwendigkeit einer guten Zusammenarbeit der verschiedenen betroffenen Institutionen zur Prävention von und zur koordinierten Intervention bei **häuslicher Gewalt**. Nicht nur für erwachsene Opfer von häuslicher Gewalt sind die Konsequenzen oft existenziell. Kinder, die Zeugen gewalttätiger Auseinandersetzungen zwischen ihren Eltern werden, sind psychisch übermässig belastet und in ihren Entwicklungschancen beeinträchtigt. Das BGF unterstützt daher die Umsetzung eines realen Interventionsprojekts im Kanton Freiburg sowie die Zuteilung der benötigten Mittel für diesbezügliche Projekte.
- Verschiedenste Massnahmen bildeten den Gegenstand von Überlegungen der KKUF und wurden im Bericht aufgeführt. Manche nehmen gegenüber den prioritären Forderungen einen eher nachgeordneten Rang ein, wie z.B. die **Harmonisierung der Stundenpläne** über

die verschiedenen Schulstufen hinweg oder die **Information von potentiellen Leistungsbezugsberechtigten**.

Sie sollten aber nicht von vornherein als unwichtig abgetan werden, sondern auf ihre Relevanz für den Alltag von Familien überprüft werden. Manchmal erfordern diese Massnahmen in erster Linie eine Veränderung der Praxis oder eine verbesserte Koordination und sind finanziell nicht aufwändig.

- In Sachen Familienpolitik ist momentan eine **nationale Aufbruchstimmung** auszumachen, was sich an einer Fülle von kantonalen Initiativen, Berichten und Massnahmen zeigt. Das BGF vertritt den Kanton Freiburg im Rahmen der Arbeiten der EKFF (Eidg. Kommission für Familienfragen) und kann hier die kantonalen Erfahrungen und Überlegungen zu einer umfassenden Familienpolitik aktiv einbringen. Gleichzeitig kann der Kanton Freiburg durch diese Zusammenarbeit neue Synergien gewinnen. Eine umfassende Familienpolitik
  - ist um gesichertes Wissen über die Lebensumstände und Anliegen von Familien bemüht,
  - gewährt den Familienmitgliedern finanzielle Sicherheit, kompensiert die Kinderkosten und bewahrt sie vor Armut,
  - verbessert das Kindeswohl und
  - fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit die Gleichstellung zwischen Frau und Mann.

Familienpolitik ist eine Aktualität, eine Dringlichkeit wie auch eine Investition in die Zukunft unserer Gesellschaft.







## **Impressum:**

Herausgabe:  
Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen  
Postgasse 1 - Postfach  
1701 Freiburg  
Tel. 026 305 23 86  
Fax 026 305 23 87  
e-mail: bef@fr.ch

Gesamtredaktion:  
Geneviève Beaud Spang, lic. phil. I, und Regula Kuhn Hammer, lic. phil. I, Co-Leiterinnen des Büros  
für die Gleichstellung von Frau und Mann und Familienfragen

Deutsche Übersetzung und Bearbeitung:  
Alain Rosenmund, RUBD  
Regula Kuhn Hammer, BGF  
Karin Kopp, ILFD

Graphische Gestaltung: Amt für Drucksachen und Material, 1763 Granges-Paccot  
Graphische Gestaltung des Umschlags: Paulusdruckerei Freiburg

Auflage:  
300 Exemplare

Freiburg, September 2005