

Lausanne, 31. Mai 2023

Anina Hanimann
hanimann@interface-pol.ch

Studie über die Bedürfnisse von Familien für den Bericht zur Familienpolitik im Kanton Freiburg

Zusammenfassung

1.1 Einleitung

Im Jahr 2004 veröffentlichte der Kanton Freiburg einen Bericht zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg, in dem die Prioritäten des Kantons ermittelt wurden. 2019 reichten die Grossrätinnen Anne Meyer Loetscher und Bernadette Mäder-Brühlhart zusammen mit 32 Mitunterzeichnenden das Postulat 2019-GC-41 ein und forderten den Staatsrat darin auf, einen neuen Bericht zur umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg sowie einen Aktionsplan zu erstellen. Der neue Bericht soll auf der Realität und den aktuellen Bedürfnissen der Familien basieren und dem Kanton Freiburg ein neues Steuerungsinstrument an die Hand geben. Der Staatsrat befürwortet die Neuauflage des Berichts.

Vor diesem Hintergrund hat das Kantonale Sozialamt (KSA) das Evaluations-, Forschungs- und Beratungsbüro Interface damit beauftragt, die Übereinstimmung der bestehenden Angebote mit den Bedürfnissen der Familien zu analysieren, um allfällige Lücken zu identifizieren und gegebenenfalls entsprechende Empfehlungen abzugeben. Die Informationen der vorliegenden Studie sollen zur Erstellung des neuen Berichts über die Familienpolitik im Kanton Freiburg beitragen.

Das vorliegende Dokument ist eine Zusammenfassung der durchgeführten Studie.

I Methode

Die Studie über die Bedürfnisse der Freiburger Familien stützt sich in erster Linie auf eine Datenerhebung bei den Akteurinnen und Akteuren der Freiburger Familienpolitik. Zwei der drei angewandten Methoden (Dokumentenanalyse, Leitfadeninterviews, Workshops nach der World-Café-Methode) beziehen diese Akteurinnen und Akteure nämlich mit ein.

I Grenzen der Studie

Die Studie weist gewisse Einschränkungen auf:

- Es war nicht möglich, die Familien direkt einzubeziehen, um ihre Bedürfnisse zu ermitteln. Ihre Bedürfnisse wurden über die Vertreterinnen und Vertreter sowie die Akteurinnen und Akteure vor Ort ermittelt. Dieser Punkt ist die grösste Einschränkung der Studie.
- Die Meinungen aus der Praxis wurden in Workshops eingeholt. Einige Bereiche waren jedoch unterrepräsentiert (Seniorinnen und Senioren, Behinderte, Regenbogenfamilien). Einigen Akteurinnen und Akteuren fehlte es wahrscheinlich an Ressourcen oder Zeit, andere fühlten sich nicht angesprochen und wieder andere sind einfach nicht im Kanton Freiburg aktiv.

- Die Studie konzentrierte sich auf bestehende Lücken, weshalb es nicht möglich war, auf die Bedürfnisse der Familien einzugehen, die dank gut funktionierender Angebote, die weitergeführt werden sollten, bereits erfüllt werden.
- In der Studie werden nicht alle Angebote, die es im Kanton Freiburg gibt, aufgeführt. Ziel der Studie war es nicht, eine vollständige Liste zu erstellen, sondern die Schlüsselangebote und die Lücken zu identifizieren.

1.2 Bedürfnisse der Freiburger Familien

In diesem Kapitel werden die in der Studie verwendete Definition von Familie und Politik der Familien sowie eine Zusammenfassung der ermittelten Bedürfnisse vorgestellt.

1.2.1 Die Familie

Wir haben eine weit gefasste Definition des Begriffs «Familie» gewählt, um möglichst viele Bedürfnisse berücksichtigen zu können. Der Begriff «Familie» wird folgendermassen definiert: «Familie ist eine [...] generationenübergreifende Gemeinschaft, in deren Zentrum eine emotionale, persönliche und verlässliche Bindung steht».¹ Gemäss dieser Definition bestimmt die Familie selbst, wie sie sich versteht und wie sie sich von anderen Familien unterscheidet. Gesellschaftliche Anerkennung ist keine Bedingung, aber ein Ziel. Die Beziehung zwischen den Generationen und das Gefühl der Zugehörigkeit sind daher von zentraler Bedeutung.

Die heutigen Familien zeichnen sich durch ihre Vielfalt aus. Es gibt Kernfamilien, Fortsetzungsfamilien, Einelternfamilien, Regenbogenfamilien, Mehrelternfamilien usw. Ausserdem sind die familiären Beziehungen unbeständiger als früher. Sie können sich im Laufe der Zeit aufgrund verschiedener Ereignisse verändern. Das Leben einer Familie wird von folgenden Phasen geprägt, die aufeinander folgen, sich aber auch überlagern oder in loser Reihenfolge auftreten können:

- werdende Eltern,
- Familien mit Kind(ern) im Vorschulalter,
- Familien mit Kind(ern) im schulpflichtigen Alter,
- Familien mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen,
- erwachsene Kinder und betagte Eltern.

Familien können auch mit biografischen Wendepunkten wie Trennung oder Scheidung, Migration, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Verlust der Arbeitsstelle, Pensionierung oder einem Trauerfall konfrontiert sein, die alle ihre Bedürfnisse verändern oder sogar noch verstärken.

1.3 Die Politik der Familien

Um der Vielfalt der Formen des Familienlebens Rechnung zu tragen, erscheint es uns sinnvoll, die Bezeichnung «Familienpolitik» in «Politik der Familien» umzuwandeln. Es konnten zwei Schlüsselaspekte der Familienpolitik ermittelt werden:

- Erstens ist die Politik der Familien eine Querschnittspolitik.

¹ Metropolitankonferenz Zürich und Amt für Jugend und Berufsberatung, Doing Family. Hintergrundbericht und Empfehlungen zur Verbesserung der Familienpolitik, Zürich; Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF, 2019, Zürich, S. 20.

- Zweitens zielt die Politik der Familien darauf ab, Familien zu unterstützen, damit sie ihre Funktionen erfüllen können. Dazu gehören die wirtschaftliche und emotionale Funktion, die Solidaritätsfunktion, die Reproduktionsfunktion, die Sozialisationsfunktion sowie die Erhaltung und Weitergabe von Vermögen und Werten.

1.3.1 Die Bedürfnisse

Zunächst wurden acht Dimensionen der Politik der Familien definiert. Anschliessend wurden für jede dieser Dimensionen mehrere Bedürfnisse ermittelt. Insgesamt wurden bei den Akteurinnen und Akteuren 32 Bedürfnisse erhoben. Von diesen Bedürfnissen wurden 25 als «Kernbedürfnisse» eingestuft, da sie im Zentrum der Politik der Familien stehen. Im Folgenden sind die Dimensionen mit den entsprechenden Bedürfnissen aufgeführt, sowie zu jeder Dimension eine Zusammenfassung der Bewertung der Übereinstimmung zwischen den Angeboten und den Bedürfnissen. Diese Bewertung stützt sich auf die Informationen und Meinungen, die während der Workshops erhoben wurden. Die Teilnehmenden wurden gebeten, die Übereinstimmung als gering, mittel oder hoch einzustufen und ihre Einschätzung zu begründen. Diese Informationen wurden anschliessend von Interface zusammengefasst und gewichtet. Es handelt sich also folglich um eine qualitative Bewertung, die nicht anhand einer klar definierten Skala erstellt wurde. Sie erhebt auch nicht den Anspruch, eine vollständige Liste der Angebote aufzuführen.

I Materielle Sicherheit

Diese Dimension befasst sich mit den Massnahmen, die darauf abzielen, die materielle Sicherheit der Familien zu gewährleisten und das Armutsrisiko zu senken.

In dieser Dimension wurden zwei Bedürfnisse ermittelt:

1. das Bedürfnis, die materielle Sicherheit zu gewährleisten und die Zugänglichkeit der jeweiligen Angebote sicherzustellen,
2. das Bedürfnis nach Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit, insbesondere in finanzieller Hinsicht.

Die Übereinstimmung der bestehenden Angebote mit den Bedürfnissen wird als mittel eingestuft. Es gibt zahlreiche Angebote, doch diese sind den potenziellen Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern oft zu wenig bekannt und beruhen oft auf einem traditionellen Familienmodell und linearen Lebensverläufen, obwohl die heutigen Familien sowohl hinsichtlich ihrer Zusammensetzung als auch ihres Lebensverlaufs vielfältig sind. Der Zugang zu den Leistungen wird durch Sprachbarrieren und die Komplexität der Verfahren zur Beitragsgewährung erschwert. Zudem ist die materielle Absicherung von Menschen, die Care-Arbeit leisten (z. B. Renten für Frauen, die ihre Kinder betreut haben) noch lückenhaft.

I Arbeit

Diese Dimension umfasst alle Aspekte in Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit der Familienmitglieder, sei es die Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Studium der Eltern oder Grosseltern, die Eingliederung der Eltern oder Grosseltern in den Arbeitsmarkt (gilt insbesondere für Menschen über 50 Jahre) oder die Sozialversicherungsbeiträge, die einen würdevollen Lebensabend garantieren.

In dieser Dimension wurden zwei Grundbedürfnisse ermittelt:

1. das Bedürfnis nach einer sicheren familienergänzenden Betreuungslösung,
2. das Bedürfnis, für Eltern ab 50 Jahren den Zugang zum Arbeitsmarkt zu sichern und ihr Wissen über technologische Entwicklungen aufzufrischen.

Die Übereinstimmung zwischen Angebot und Bedarf für familienergänzende Betreuung wird als gering eingestuft. Obwohl es familienergänzende Betreuungsangebote gibt, reicht die Anzahl der Plätze nicht aus, um die Nachfrage zu decken. Ausserdem sind die Plätze im Kanton ungleichmässig verteilt. Die Kontinuität der Kinderbetreuung kann nicht gewährleistet werden (z. B. tagsüber, während der Ferien oder bei Nachtarbeit). Es fehlt auch an flexiblen Lösungen, um auf Notfälle der Eltern zu reagieren. Auch mangelt es in Bezug auf die Betreuungsplätze an einer globalen Vision und an einer passenden Steuerung. Ausserdem wurde die Qualität des verfügbaren Betreuungsangebots als unzureichend beurteilt. In Bezug auf das Bedürfnis, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewährleisten, wurde die Angemessenheit der Angebote aufgrund mangelnder Zugänglichkeit als mittelmässig eingestuft, insbesondere, da viele Angebote nur online verfügbar sind.

I Erziehung, Bildung und Kultur

Diese Dimension umfasst Massnahmen, die darauf abzielen, Familien in ihrer Rolle als Erziehungs-, Solidaritäts- und Sozialisationsinstanz (z. B. die Weitergabe von Werten) sowie in ihrer Funktion in Bezug auf die Weitergabe von Vermögen zu unterstützen. Sie beinhaltet auch alles, was mit der Unterstützung der Elternschaft und der Eltern-Kind-Beziehung zu tun hat. Die Berücksichtigung von Familien bei der Planung öffentlicher Räume ist ebenfalls Teil dieser Dimension.

In dieser Dimension wurden sieben Bedürfnisse ermittelt:

1. das Bedürfnis, sichere Übergänge zu gewährleisten (zwischen der frühen Kindheit und dem Schuleintritt; am Ende der obligatorischen Schulzeit),
2. das Bedürfnis, die elterlichen Kompetenzen zu unterstützen,
3. das Bedürfnis, auf besondere Bedürfnisse einzugehen,
4. das Bedürfnis, Kinder dazu zu befähigen, die eigene Geschlechtsidentität zu finden,
5. das Bedürfnis, im Falle einer Trennung die Aufrechterhaltung der Eltern-Kind-Beziehung sicherzustellen,
6. das Bedürfnis, den Zugang zu ausserschulischen Aktivitäten zu gewährleisten (Preis und Ort),
7. das Bedürfnis nach familienfreundlichen Orten.

Die Übereinstimmung zwischen den Angeboten und den Bedürfnissen wird als mittelmässig eingestuft. Für bestimmte Bedürfnisse fehlt es an passenden Angeboten. Bei anderen mangelt es an einer formalen Koordination zwischen den bestehenden Angeboten. Ausserdem ist der Zugang zu den bestehenden Diensten nicht immer gewährleistet, das gilt insbesondere für fremdsprachige Familien, Familien mit Migrationshintergrund, Familien, die in Randregionen leben und Familien, die über begrenzte finanzielle Mittel verfügen.

I Gleichstellung der Geschlechter

Das gegenwärtige Verständnis der Politik der Familien ist in Bezug auf die Stellung von Mann und Frau sehr traditionell und patriarchalisch. Hierzu wurden zwei Bedürfnisse ermittelt:

1. das Bedürfnis, eine geschlechtergerechte und egalitäre Sichtweise beziehungsweise einen geschlechtergerechten und egalitären Ansatz zu fördern,
2. das Bedürfnis, Gewalt in der Familie zu verhindern.

Die Übereinstimmung zwischen Angeboten und Bedürfnissen wird als mittelmässig eingestuft. In Bezug auf das Bedürfnis nach einem geschlechtergerechten Verständnis in der Politik der Familien fehlen konkrete Angebote. Es gibt zwar Angebote zum Thema Gewalt in der Familie, aber die entsprechenden Betreuungsangebote sind fragmentiert und es fehlt an Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren. Ausserdem fehlen die nötigen Instrumente und Kompetenzen zur Erkennung psychischer Gewalt.

I Vielfalt

Diese fachübergreifende Dimension zieht sich thematisch durch alle anderen Dimensionen und befasst sich mit der Berücksichtigung der Vielfalt in der Politik der Familien, um eine gerechte Behandlung aller Familien und ihrer Mitglieder sicherzustellen – unabhängig von ihrer Herkunft, ihrer Kultur, ihrem Glauben und/oder ihrer Religion, ihrer Geschlechtsidentität, ihrer sexuellen Orientierung, ihrer allfälligen besonderen Bedürfnisse oder der Tatsache, dass sie nicht dem Modell Kernfamilie entsprechen.

In dieser Dimension wurde ein zentrales Bedürfnis ermittelt:

1. das Bedürfnis, die Auswirkungen unterschiedlicher Familiensituationen zu klären.

Die heutigen Familien zeichnen sich durch ihre Vielfalt aus. Sie sind darauf angewiesen, dass die Politik der Familien integrativere Ansätze und Angebote entwickelt.

In Bezug auf die Angemessenheit der Angebote mangelt es an Informationen für die Zielgruppen, die es schwierig finden, Zugang zu bestimmten Leistungen (z. B. Rechtsberatung) zu bekommen, weil diese zu teuer sind oder die Angebote gar nicht kennen.

I Gesundheit

Auch Gesundheitsfragen, die im Zusammenhang mit der Beziehung zwischen den Familienmitgliedern stehen, sind Teil der Politik der Familien. Dabei geht es um Gesundheitsrisiken und -chancen innerhalb der Familie. Dies können Fragen in Bezug auf die sexuelle oder psychische Gesundheit sein, aber auch Vorstellungen von Gesundheit, die innerhalb der Familien weitervermittelt werden (z. B. Lebensweise, Ernährung usw.). Der Zugang zur Gesundheitsversorgung für Familien gehört auch zu dieser Dimension.

Es wurden vier Bedürfnisse ermittelt:

1. das Bedürfnis, die Förderung der psychischen Gesundheit und Prävention zu gewährleisten,

2. das Bedürfnis, den Zugang zur Gesundheitsversorgung für Familien zu gewährleisten,
3. das Bedürfnis, die Förderung der sexuellen Gesundheit und Prävention zu gewährleisten,
4. das Bedürfnis, die Betreuung erwachsener Kinder mit besonderen Bedürfnissen zu gewährleisten, wenn ihre Eltern alt werden.

Die Übereinstimmung zwischen den Angeboten und den Bedürfnissen wird als mittel bis gering eingestuft. Bei den vorhandenen Angeboten besteht der Bedarf, bestimmte Leistungen (z. B. die Kinder- und Jugendpsychiatrie) auszubauen und den Zugang für bestimmte Zielgruppen (z. B. Menschen mit Migrationshintergrund) zu verbessern. Generell besteht ein Koordinationsbedarf zwischen den bestehenden Angeboten. Ausserdem fehlt es an Angeboten zur Förderung und Prävention der sexuellen Gesundheit.

I Generationen

Diese Dimension befasst sich mit der Beziehung zwischen der zweiten, dritten und sogar vierten Generation und geht insbesondere auf die «Sandwich-Generation» ein.

In dieser Dimension wurden zwei Bedürfnisse ermittelt:

1. das Bedürfnis, Möglichkeiten für den Austausch zwischen den Generationen zu schaffen,
2. das Bedürfnis der Familien, sich gemeinsam auf das Altern vorzubereiten.

Die Übereinstimmung zwischen den Angeboten und den Bedürfnissen wird als mittel bis gut eingestuft. Insgesamt besteht die Schwierigkeit darin, die Zielgruppen mit den bestehenden Angeboten zu erreichen. Ausserdem wird das Thema generationenübergreifender Austausch in der Stadtplanung nicht ausreichend berücksichtigt.

I Governance

Diese Dimension kann als Grundlage für eine gut funktionierende Politik der Familien betrachtet werden (z. B. Koordination mit verwandten Politikfeldern, Gemeinden, Kantonen und dem Bund, Definition von Zielen und Zuständigkeiten). Sie umfasst Massnahmen, die zur Kohärenz der Politik der Familien beitragen, die Kontrolle (Monitoring) der umgesetzten Massnahmen sicherstellen und die Antizipation künftiger Herausforderungen für Familien erleichtern.

In dieser Dimension wurden fünf Bedürfnisse ermittelt:

1. das Bedürfnis, das Wissen über die Bedürfnisse der Familien regelmässig auf den neuesten Stand zu bringen,
2. das Bedürfnis, klare Ziele und Zuständigkeiten in der Politik der Familien zu verankern und ihre Umsetzung zu überwachen,
3. das Bedürfnis, die bestehenden Angebote für Familien zu kennen und bekannt zu machen, den Zugang zu ihnen zu gewährleisten und die Ausübung der Rechte von Familien sicherzustellen,
4. das Bedürfnis einer Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren,

5. das Bedürfnis, die Tätigkeiten der Vereinigungen, die sich für die Familien einsetzen, sicherzustellen.

Die Übereinstimmung zwischen den Massnahmen und den Bedürfnissen wird als eher gering eingestuft. Das Wissen rund um das Thema Familien und ihre Bedürfnisse wird nicht regelmässig auf den neuesten Stand gebracht. Es fehlt eine Vision und Überwachung der Umsetzung der Politik der Familien sowie eine Koordination zwischen den zahlreichen Akteurinnen und Akteuren, die sich für die Familien einsetzen. Die Tätigkeiten der Vereinigungen, die sich für die Familien einsetzen, können aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten nicht gewährleistet werden.

1.4 Zusammenfassung der Unterstützungsangebote für Freiburger Familien

Eine der zentralsten Erkenntnisse dieser Studie ist die grosse Anzahl an Angeboten, die den Freiburger Familien zur Verfügung stehen. Dabei lässt sich einerseits zwischen konkreten Interventionen und andererseits zwischen politischen Grundlagen und damit verbundenen politischen Massnahmen unterscheiden. Zu den konkreten Interventionen gehören finanzielle Leistungen, Beratung, Information, Orientierung, Betreuung, Unterstützung, Schutz, Sensibilisierung sowie Prävention und Gesundheitsförderung. Bei den politischen Grundlagen und den damit verbundenen politischen Massnahmen wurden mehrere verwandte gesetzliche Grundlagen aufgeführt, insbesondere im Bereich der frühkindlichen Betreuung, der Betreuung von Menschen mit Behinderung oder der Betreuung von Seniorinnen und Senioren. Es gibt auch Strategien, Konzepte und Massnahmenpläne im Zusammenhang mit der Politik der Familien, insbesondere in den Bereichen Asyl, Gewalt in Paarbeziehungen und Gesundheit.

Die informelle und halbformelle gegenseitige Hilfe zwischen Familien wurde nicht als verfügbares Angebot aufgeführt, was wahrscheinlich daran liegt, dass die für diese Studie gewählte Methodik keine direkte Befragung von Familien zulies. Diese Form der Solidarität spielt jedoch zweifellos eine wichtige Rolle und sollte stärker unterstützt werden.

Die aufgeführten Angebote werden von verschiedenen Leistungsträgern wie Kantons- und Gemeindeverwaltungen, halbstaatlichen Organisationen (mit Leistungsaufträgen), Vereinsstrukturen oder auch Stiftungen umgesetzt.

Einige Akteurinnen und Akteure, die sich für die Familien einsetzen, spielen eine tragende Rolle in der Politik der Familien. Dazu gehören beispielsweise die Mütter- und Väterberatungsstellen sowie Hebammen, die ab der Geburt eines Kindes Zugang zu den Familien und ihrem direkten häuslichen Umfeld haben. Auch Kinderärztinnen und -ärzte sowie Allgemeinmedizinerinnen und -mediziner werden von den Familien für verschiedene Untersuchungen aufgesucht. Die Einrichtungen für niederschwellige Betreuung, wie der Kleinkindertreff (MPE) in Freiburg, die Einrichtung Espace Famille in Bulle und die Jugend- und Quartierzentren sind ebenfalls wertvolle Anlaufstellen, da sie sich in der Nähe der Familien und in ihrem Wohnumfeld befinden und alle Familien Zugang zu ihnen haben.

1.5 Zusammenfassung der Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot

Insgesamt decken die aufgeführten Angebote die wichtigsten Themen der Politik der Familien ab. Für die meisten der ermittelten Bedürfnisse wird die Übereinstimmung zwischen Angebot und Nachfrage jedoch als mittel bis gering eingestuft. Einer der

Gründe dafür ist, dass sich die Studie auf bestehende Lücken konzentrierte, weshalb es nicht möglich war, auf die Bedürfnisse der Familien einzugehen, die dank gut funktionierender Angebote, die weitergeführt werden sollten, bereits erfüllt werden. Aus der Analyse geht ausserdem hervor, dass die fehlende Übereinstimmung auf folgende Faktoren zurückzuführen ist:

- *Territorialität*: Die Entwicklung der Angebote im Kanton ist nicht homogen, weder in der Peripherie / in den Städten noch in den verschiedenen Sprachregionen.
- *Fehlende Bekanntheit der Angebote*: Obwohl es sehr viele Angebote gibt, fehlt es Familien und Fachkräften an Wissen über die verfügbaren Angebote. Es wurde festgestellt, dass es schwierig ist, die Zielgruppen zu erreichen, um die verfügbaren Angebote mithilfe der richtigen Multiplikatoren bekannt zu machen.
- *Zugänglichkeit*: Manche Familien haben Schwierigkeiten, Zugang zu den Unterstützungsangeboten zu erhalten, die sie in Anspruch nehmen könnten, weil sie die Angebote nicht kennen, Sprachprobleme haben oder administrative Hürden überwinden müssen.
- *Finanzierungssicherheit für Organisationen, die sich für Familien einsetzen*: Projektfinanzierungen oder punktuelle Unterstützungen über Fonds führen zu einem Mangel an Sicherheit für die unterstützten Organisationen, untergraben die Nachhaltigkeit der Leistungen und beeinflussen auch deren Qualität (z. B. Unmöglichkeit, qualifiziertes Personal einzustellen). Dies trägt auch zu einer wachsenden Zahl an Angeboten, die nicht untereinander koordiniert sind, bei. Die Vielzahl der Angebote führt dazu, dass Familien und Fachleute Mühe haben, den Überblick zu behalten.
- *Rollen*: In der Politik der Familien sind die Rollen und die verschiedenen Verantwortlichkeiten von Staat und Gemeinden nicht immer klar definiert.
- *Arbeit in Silos*: Die Akteurinnen und Akteure der Politik der Familien arbeiten zu oft in Silos und koordinieren sich zu wenig untereinander. Die Zusammenarbeit basiert oft auf persönlichen Beziehungen, die keine Nachhaltigkeit gewährleisten. Ausserdem ist dadurch keine umfassende und kohärente Betreuung der Familien möglich.
- *Fehlende Übereinstimmung zwischen den Bedingungen für den Zugang zu Leistungen und den Realitäten der Familien*: Die gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Leistungen für Familien fussen, spiegeln ein traditionelles Familienmodell und lineare Lebensverläufe wider. Die Lebensrealitäten der Familien sind jedoch vielfältig (z. B. Konkubinat, Patchwork-Familien). Die gesetzlichen Bedingungen für den Leistungsanspruch erkennen diese Vielfalt allerdings nicht an. Dies verringert die Wirksamkeit der Massnahmen.

1.6 Empfehlungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse haben wir sieben Empfehlungen formuliert. Drei Empfehlungen beziehen sich auf die Governance, zwei Empfehlungen konzentrieren sich auf spezifische thematische Dimensionen und zwei Empfehlungen zeigen Wege auf, wie die Übereinstimmung zwischen Bedarf und Angebot im Allgemeinen verbessert werden kann.

1.6.1 Empfehlungen zur Governance

Die Empfehlungen zur Governance haben eine Verbesserung der Steuerung und Überwachung der Politik der Familien zum Ziel.

Die gesetzlichen Grundlagen an die Realitäten von Familien

anpassen

→ Adressaten: Kanton/GSD

Das derzeitige Verständnis sowie die Herangehensweise an die Politik der Familien und an bestimmte Angebote beruhen allzu oft auf dem traditionellen Familienmodell. Die gesellschaftlichen Realitäten sind jedoch verändert und sind weiterhin im Wandel: Es gibt unterschiedliche Arten von Familien, die familiären Beziehungen sind unbeständiger als früher und können sich im Laufe der Zeit aufgrund verschiedener Ereignisse verändern (z. B. Patchwork-Familie); die Lebensverläufe der Familien sind vielfältig und die «Lebensabschnitte» verlaufen nicht immer linear. Folglich werden die Ziele der zahlreichen Massnahmen zur Unterstützung von Familien nicht immer erreicht, da Familien, die nicht dem traditionellen Familienmodell entsprechen, aufgrund der Zulassungsbedingungen ausgeschlossen werden.

Die gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf Familien müssen an die Lebensrealitäten der Familien angepasst werden – insbesondere die Kriterien für den Zugang zu den gesetzlich festgelegten Leistungen. Die Realitäten der Familien und ihre Vielfalt müssen in der Vision und Umsetzung der künftigen Politik der Familien des Kantons Freiburg stärker berücksichtigt werden. Deshalb braucht der Kanton eine klare Definition der Konzepte «Familie» und Politik der Familien. Die künftige Familienpolitik muss auch der Tatsache Rechnung tragen, dass gewisse Ereignisse (z. B. Scheidung, Patchwork-Familie) die Bedürfnisse von Familien laufend verändern können. Zudem könnte sich der Kanton Freiburg auf nationaler Ebene dafür einsetzen, dass die Vielfalt der Familien in den sie betreffenden gesetzlichen Grundlagen besser berücksichtigt wird.

In die Governance investieren und der Politik der Familien ein Gesicht geben

→ Adressaten: Kanton, Regionen, Gemeinden

Die Politik der Familien ist ein Bereich, in dem die Zuständigkeiten – und somit auch die Finanzierung – fragmentiert sind. Es besteht ein hoher Koordinationsbedarf. Zudem mangelt es der Politik der Familien trotz ihrer Einbindung in das Kantonale Sozialamt (KSA) an Sichtbarkeit nach aussen, da es kein zuständiges Amt gibt, das für die Familienpolitik zuständig ist (auch nicht auf nationaler Ebene). Das erschwert die Steuerung und die Überwachung der Politik der Familien. Wir empfehlen dem Kanton, auf eine bessere Steuerung und Überwachung der Politik der Familien hinzuwirken.

Um dieses Ziel zu erreichen, sehen wir fünf wesentliche Handlungsfelder:

- *Gemeinsame Vision*: Der Kanton muss mit Unterstützung der Gemeinden und anderer Stakeholder eine klare familienpolitische Vision definieren und dafür entsprechende Schwerpunkte und Massnahmen festlegen.
- *Präventive Komponente*: Die Politik der Familien muss eine präventive Komponente haben und mit den dafür notwendigen Ressourcen ausgestattet werden. Die sozialen Realitäten müssen ständig beobachtet werden, um bei Bedarf präventiv handeln zu können.
- *Klare Zuständigkeiten*: Für jeden Schwerpunkt und die entsprechenden Massnahmen müssen die zuständigen Akteurinnen und Akteure festgelegt werden. Das erleichtert die Überwachung der Umsetzung.
- *Überwachung/Koordination/Sichtbarkeit gewährleisten*: Die Überwachung, Koordination und Sichtbarkeit der neuen Politik der Familien muss gestärkt werden. Zuständig dafür ist das Kantonale Sozialamt (KSA) in Zusammenarbeit mit anderen betroffenen Dienststellen.

- *Bedarfsgerechte und nachhaltige Finanzierung:* Eine auf die Ziele der Politik der Familien angepasste Finanzierung muss sichergestellt werden. Zudem müssen die Organisationen, die sich für Familien einsetzen, für die von ihnen angebotenen Aktivitäten langfristige Subventionen erhalten.

Förderung der Transversalität

→ Adressat: Kanton

Die Politik der Familien ist eine Querschnittspolitik, die an der Schnittstelle verschiedener Bereiche wie Soziales, Gesundheit, Kinder und Jugend, Gleichstellung, Migration, Seniorinnen und Senioren, Behinderung, aber auch an der Schnittstelle von auf den ersten Blick weniger offensichtlichen Bereichen wie Raumplanung, Wohnungswesen, Beschäftigung oder Wirtschaft oder Steuerfragen angesiedelt ist. Die Ergebnisse unserer Studie zeigen, dass die Koordination zwischen diesen Bereichen nicht optimal funktioniert.

Auf politischer und strategischer Ebene könnte eine enge Zusammenarbeit zwischen diesen Bereichen etabliert werden, um einen «Familienreflex» zu schaffen und so eine systematische Berücksichtigung der Familien zu erreichen. Man muss den Denkprozess umdrehen und die Dinge aus der Perspektive der Familien und nicht aus der Perspektive der Verwaltungseinheiten angehen. Der erste Schritt zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele ist die Ermittlung des gemeinsamen Nutzens für die verschiedenen Akteurinnen und Akteure.

In einem nächsten Schritt können finanzielle Synergien geschaffen werden.

Auf operativer Ebene geht es vor allem darum, die bestehenden Massnahmen zu identifizieren und zu nutzen und sich von bewährten Verfahren aus anderen Bereichen inspirieren zu lassen. So haben sich beispielsweise die im Gesundheitswesen eingeführten Qualitätszirkel bewährt. Bei diesen Zirkeln geht es darum, dass sich verschiedene Fachpersonen an einen Tisch setzen, um einen offenen Erfahrungsaustausch zu pflegen, neue Erkenntnisse zu gewinnen und diese umzusetzen.

1.6.2 Empfehlungen für spezifische Dimensionen

Die nachstehenden Empfehlungen legen nahe, dass die Entwicklung von zwei Dimensionen der Politik der Familien prioritär behandelt werden sollte: materielle Sicherheit und Arbeit.

Den Zugang zu finanzieller Unterstützung zum richtigen Zeitpunkt verbessern

→ Adressaten: Kanton, Regionen, Gemeinden

Die Politik der Familien im Kanton Freiburg hat sich stark auf die materielle Sicherheit konzentriert und konnte zahlreiche Verbesserungen erzielen. Die Studie zeigt jedoch noch Lücken auf, was den Zugang zu diesen Unterstützungsangeboten zum richtigen Zeitpunkt betrifft.

Der Kanton muss in erster Linie an folgenden Aspekten arbeiten:

- *Barrierefreie Formulare:* Die Formulare für Anträge auf finanzielle Unterstützung sind manchmal zu kompliziert oder zu lang. Der Kanton und die Gemeinden müssen die Formulare vereinfachen, um sie zugänglicher zu machen. Die von der Kantonalen Sozialversicherungsanstalt (KSVA) zur Verfügung gestellten Formulare für die Verbilligung der

Krankenkassenprämien wurden als vorbildlich hervorgehoben.

- *Über mögliche Unterstützung informieren:* Der Kanton und die Gemeinden müssen die Familien stärker über mögliche Unterstützung informieren. Eine Lösung wäre, im Zuge der Gewährung finanzieller Unterstützung mehr Automatismen einzuführen.
- *Verbesserung des zeitlichen Ablaufs:* Bei einigen Leistungen ist die Frist für die Auszahlung nicht auf den Zeitpunkt des Bedarfs abgestimmt (z. B. Unterhaltsbeiträge, Prämienverbilligungen). Der Kanton muss die Abläufe verbessern, um eine bedarfsgerechte Auszahlung der Unterstützung zu gewährleisten.
- *Bestehende Unterstützungen anpassen:* Einige Zielgruppen fallen durch die bestehenden sozialen Dispositive und haben keine andere Wahl, als Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen zu beantragen. Die Unterstützung für diese Zielgruppen muss angepasst werden. Dies betrifft vor allem Studierende, die nicht von ihren Eltern unterstützt werden, Working Pools, Einelternfamilien und Rentnerinnen und Rentner mit nicht linearen Lebensverläufen / mit Care-Arbeit verbundenen Lebensverläufen. Einige der zukunftsorientierten Ansätze, die im *Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton*

*Freiburg*² erarbeitet wurden, müssen weiterentwickelt oder sogar umgesetzt werden, insbesondere die Ergänzungsleistungen für Familien. Ausserdem könnte der Kanton Freiburg die Abschaffung der Rückzahlungspflicht von Sozialhilfeleistungen in Erwägung ziehen.

- *Den Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe verringern:* Wie die von Interface durchgeführte *Studie über Schwelleneffekte und negative Auswirkungen auf die Aktivität im Kanton Freiburg* gezeigt hat, gibt es einen erheblichen Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe, der auf die Einkommensteuern zurückzuführen ist, die die Haushalte zahlen müssen, wenn sie wieder selbstständig werden, sowie auf die Höhe der in der Sozialhilfe berücksichtigten Miete, die deutlich unter dem Marktpreis liegt. Den Empfehlungen dieser Studie zufolge kann der Kanton zur Verringerung des Schwelleneffekts zunächst einmal Anreize für den Ausstieg aus der Sozialhilfe schaffen. Mit anderen Worten erhalten Personen, die aus der Sozialhilfe austreten, eine zusätzliche Prämienverbilligung für die Krankenversicherung. Der Kanton kann die Verbilligung der Krankenkassenprämien anschliessend erhöhen. Die Höhe der Verbilligung ist beim Austritt aus der Sozialhilfe (2'900 Franken) deutlich geringer als die Verbilligung mit Sozialhilfe (5'436 Franken). Die Behörden können die für die Berechnung der Sozialhilfe massgebliche Miete auch an eine marktübliche Miete ausserhalb der Sozialhilfe anpassen. Diese Massnahme würde sich am stärksten auf den Schwelleneffekt auswirken.³

Sicherstellung von genügend Plätzen in qualitativ hochwertigen familienergänzenden Betreuungseinrichtungen im ganzen Kanton

→ Adressaten: Kanton, Gemeinden, Unternehmen

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass es ein Missverhältnis zwischen dem Bedarf und dem Angebot an familienergänzender Betreuung gibt. Obwohl die Zahl der Betreuungsplätze erheblich gestiegen ist, entspricht sie noch nicht den Bedürfnissen der Familien.

Angesichts der zentralen Bedeutung dieses Themas für die Vereinbarkeit von Familien- und

² Staatsrat des Kantons Freiburg (2016). Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, Freiburg, S. 84–85.

³ Interface (2021). Studie über Schwelleneffekte und negative Auswirkungen auf die Aktivität im Kanton Freiburg, Lausanne.

Berufsleben empfehlen wir dem Kanton und den Gemeinden, am Zugang zu familienergänzenden Betreuungsangeboten zu arbeiten. Dieses Angebot muss ausreichend, qualitativ hochwertig, flexibel, flächendeckend über das gesamte Kantonsgebiet verteilt und jedem Budget sowie jeder Familiensituation zugänglich sein (z. B. Betreuungslösungen während der Schulferien, Betreuung von Kindern mit Behinderungen). Ausserdem ist eine gute Koordination erforderlich, um eine gerechte Platzvergabe zu gewährleisten (z. B. Prioritätskriterien, Standort).

1.6.3 Empfehlungen zur Verbesserung der Angemessenheit der Angebote

Die folgenden Empfehlungen zielen darauf ab, die Angemessenheit des Angebots in allen Bereichen der Politik der Familien zu verbessern.

Den Zugang zu den wichtigsten Angeboten sicherstellen

→ Adressaten: Kanton, Regionen, Gemeinden, Unternehmen, Vereine usw.

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass es eine Vielzahl von Angeboten gibt, deren Zugang jedoch nicht gewährleistet ist, da sie nicht immer verfügbar oder bekannt sind (bei den Familien/Fachpersonen).

Wir empfehlen, dass der Kanton, die Gemeinden und andere Akteurinnen und Akteure den Zugang zu den wichtigsten Angeboten sicherstellen, insbesondere:

- zu Leistungen, die die materielle Sicherheit der Familien gewährleisten,
- zu Leistungen im Rahmen der frühen Förderung,
- zu familienergänzenden Betreuungsangeboten,
- zur Elternberatung zu verschiedenen Themen (z. B. Schwangerschaft, Versorgung von Kleinkindern, Entwicklung des Kindes, häusliche Gewalt, Adoleszenz),
- zur Gesundheitsversorgung (z. B. Allgemeinmediziner, Notärzte, Zahnärzte, Psychiater),
- zur Information, Orientierung und, wenn erforderlich, Begleitung innerhalb des Gesundheits- und Sozialsystems.

Diese zentralen Angebote müssen in jeder Region des Kantons (z. B. in jedem Bezirk) nachhaltig gesichert werden. Das setzt insbesondere eine nachhaltige Finanzierung voraus: Diese Angebote sollten nicht im Rahmen zeitlich begrenzter Projekte unterstützt werden, sondern in den regulären Budgets der öffentlichen Körperschaften enthalten sein. Um bestimmte ungedeckte Bedürfnisse zu erfüllen, könnten der Kanton und die Gemeinden zudem auf Angebote zurückgreifen, die andernorts bereits bestehen (z. B. eine Partnerschaft mit dem Verein Regenbogenfamilien im Kanton Waadt eingehen), und sicherstellen, dass diese für die Freiburger Bevölkerung zugänglich sind. Zu guter Letzt muss die informelle Hilfe zwischen Familien (z. B. für die familienergänzende Kinderbetreuung) anerkannt und auch entschädigt werden.

Informationen zu diesen Angeboten sollten an Orten, die von Familien frequentiert werden, in den Gemeinden, an frei zugänglichen Orten (z. B. Quartierzentren, Räumlichkeiten der Kirchgemeinden) und auf einer strukturierten, regelmässig aktualisierten Website zur Verfügung gestellt werden.⁴ Wir schlagen beispielsweise vor, dass der Kanton und die Gemeinden von den regionalen Sozialdiensten unabhängige lokale Anlaufstellen (z. B. in jedem Bezirk) für Familien einrichten. Dadurch soll ein niederschwelliger Zugang zu Informationen (kostenlos und ohne Termin) in allen Regionen des Kantons gewährleistet und eine Stigmatisierung der Leistungsempfänger*innen vermieden werden. Zudem müssen dort Dolmetschdienstleistungen für

⁴ Die Website www.familles-fribourg.ch / www.Familien-Freiburg.ch existiert bereits und könnte sichtbar gemacht werden.

fremdsprachige, gehörlose, hörbehinderte, blinde und sehbehinderte Menschen gewährleistet werden.

Berücksichtigung der zentralen Themen der Politik der Familien in den Fortbildungen der Berufsgruppen, die mit Familien arbeiten

→ Adressaten: Kanton, Berufsverbände

Die Studie hat gezeigt, dass das Missverhältnis zwischen Angeboten und Bedürfnissen manchmal auf die mangelnde Ausbildung bestimmter Berufsgruppen zurückzuführen ist, die mit Familien arbeiten (das Personal in familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, Schulen, Gerichten, Sozialdiensten und im Gesundheitssystem).

Wir empfehlen, dass der Kanton in Zusammenarbeit mit Berufsverbänden, Expertinnen und Experten Weiterbildungen zu bestimmten Themen wie Gewalt, Gleichstellung, Chancengerechtigkeit, Vielfalt und Nichtdiskriminierung/Gleichbehandlung entwickelt.