

GRAND CONSEIL Session de février 2022 - Séance ordinaire
GROSSER RAT Februarsession 2022 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2021-GC-73	Motion <i>Motion</i>	Double facturation aux assurances maladies : contrôler dans l'intérêt des assuré-e-s <i>Doppelverrechnungen an Krankenversicherungen: Kontrolle im Interesse der Versicherten</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Nicolas Kolly Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Olivier Flechtner Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
3.	2020-GC-16	Motion <i>Motion</i>	Protection de la jeunesse contre la publicité liée au tabac et aux alcools forts <i>Jugendschutz bei Werbung für Tabak und Spirituosen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Stéphane Sudan Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Grégoire Kubski Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

GRAND CONSEIL Session de février 2022 - Séance ordinaire
GROSSER RAT Februarsession 2022 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
4.	2021-GC-130	Postulat <i>Postulat</i>	Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ? <i>Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Chantal Pythoud-Gaillard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2021-GC-57	Postulat <i>Postulat</i>	Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations contre la pauvreté et rôle du canton <i>Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut leisten, und Rolle des Kantons</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Kirthana Wickramasingam Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2021-GC-25	Postulat <i>Postulat</i>	Comment assurer le futur des structures offrant des prestations de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille <i>Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Martine Fagherazzi Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

GRAND CONSEIL Session de février 2022 - Séance ordinaire
GROSSER RAT Februarsession 2022 – Ordentliche Sitzung

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitemet <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
7.	2021-GC-30	Postulat <i>Postulat</i>	Le choix du défunt et de la famille est-il toujours respecté en matière d'entreprise funéraire ? <i>Wird die Wahl der Verstorbenen und der Familien in Bezug auf das Bestattungsunternehmen immer respektiert?</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Sébastien Dorthe Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Romain Collaud Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
8.	2021-DSAS-28	Rapport <i>Bericht</i>	Accueil intégratif de la petite enfance (Rapport sur postulat 2018-GC-76) <i>Integrative Betreuung von Kindern im Vorschulalter (Bericht zum Postulat 2018-GC-76)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session <i>Schluss der Session</i>				



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Flechtner Olivier / Kolly Nicolas

2021-GC-73

**Double facturation aux assurances maladies : contrôler
dans l'intérêt des assuré-e-s**

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mai 2021, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de présenter un projet de loi permettant aux autorités compétentes de contrôler, au niveau cantonal, les prestations facturées à charge de l'assurance privée.

Les motionnaires relèvent, en s'appuyant sur le communiqué de presse de la FINMA du 17 décembre 2020¹, que le système de santé, en particulier dans le domaine de l'assurance complémentaire, souffre d'un manque de transparence et de contrôles. Ils prennent comme exemple notamment les doubles facturations (à l'assurance de base et à l'assurance complémentaire), le manque d'information de l'assuré-e-s sur sa facture et les coûts plus élevés lorsque le patient ou la patiente est assuré-e en privé liés tant aux honoraires médicaux qu'aux prestations hôtelières. Ces coûts supplémentaires à charge des assurances complémentaires auraient également un impact financier sur l'assurance obligatoire.

Il ressort également de diverses interventions du Conseil fédéral que la compétence de surveiller les fournisseurs et fournisseuses de prestations appartient aux cantons. Les motionnaires estiment toutefois qu'une base légale en la matière serait indispensable pour effectuer, concrètement, des contrôles. Ils souhaitent également connaître les actions qui auraient été prises par la FINMA et l'OFSP à la suite du communiqué de presse précité.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage l'inquiétude des motionnaires sur le manque de transparence et de contrôles en matière de facturation des prestations à charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS) et de l'assurance complémentaire. Un rapport publié récemment par le département fédéral de la surveillance des prix² montre, non seulement, que les prestations supplémentaires facturées à l'assurance complémentaire sont liées à des coûts particulièrement élevés, souvent même supérieurs aux forfaits facturés à l'AOS, mais également que la variation entre les coûts facturés à l'assurance complémentaire est particulièrement importante. Ainsi, en comparaison avec les systèmes

¹ Accessible sous : <https://www.finma.ch/fr/news/2020/12/20201217-mm-leistungsabrechnung-krankenzusatzversicherer/>

² Akutstationäre Spitaltarife im Zusatzversicherungsbereich, Ein nationaler Tarif- und Kostenvergleich, Kaspar Engelberger, Preisüberwachung, Oktober 2021.

forfaits unifiés appliqués dans le domaine AOS (SwissDRG, Tarpsy), le paysage tarifaire de l'assurance complémentaire est très complexe et hétérogène.

Le Conseil d'Etat indique, en premier lieu, que les domaines de l'AOS et de l'assurance complémentaire sont régis par des bases légales distinctes, gérés de manière indépendante par les assureurs et liés à des compétences différentes de la part des cantons. Malgré cette indépendance, il est vrai que les surcoûts potentiellement présents dans le domaine de l'assurance complémentaire peuvent impacter l'AOS et les primes. Ainsi, selon le rapport du département fédéral de la surveillance des prix², le fait que le traitement de patients et patientes dans le cadre de l'assurance complémentaire soit souvent plus intéressant financièrement pour les fournisseuses et fournisseurs de prestations qu'un traitement uniquement couvert par l'AOS crée une incitation à offrir des soins non nécessaires, ce qui se répercute sur les coûts de l'AOS. Dans ce sens, le Conseil d'Etat partage le souci des motionnaires sur les répercussions d'un recours injustifié et non transparent aux prestations complémentaires sur les coûts pour les assuré-e-s.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat précise que, selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), les cantons approuvent les conventions tarifaires négociées entre les assureurs-maladie et les fournisseurs et fournisseuses de prestations pour ce qui concerne les prestations à charge de l'AOS. Pour ces prestations, les cantons établissent une planification hospitalière visant à couvrir les besoins de la population. Cette planification doit notamment tenir compte de critères économique et de qualité (art. 58b OAMal) et doit être réexaminée périodiquement. C'est dans ce cadre que le canton de Fribourg vérifie annuellement, pour chaque hôpital répertorié sur la liste hospitalière, si les critères de qualité et d'économicité sont respectés. De surcroît, le canton a mis en place un monitoring des prestations concernant la période 2017-2020. Ce monitoring est effectué annuellement et permet de vérifier si les prestations des hôpitaux et des maisons de naissance sont conformes aux mandats octroyés. En revanche, les cantons n'ont pas de compétence de surveillance systémique dans le domaine des assurances complémentaires, qui sont régies par la loi fédérale sur le contrat d'assurance (LCA) et relèvent du droit privé. Le canton ne peut ainsi pas intervenir directement sur des cas de factures potentiellement injustifiées et liées au système des tarifs et de conventions dans le domaine de l'assurance complémentaire, dont la surveillance incombe à la FINMA.

Cependant, malgré son champ d'action limité dans ce domaine, le canton peut prendre, au sens des articles 125ss de la loi cantonale sur la santé (LSan), des mesures disciplinaires lors de facturations abusives, en particulier si elles sont liées à une prestation inutile. De telles mesures peuvent être, non seulement, prises à l'encontre d'un ou d'une professionnel-le de santé, mais également à l'encontre d'une institution de santé en tant que telle. Pour rappel, cette précision de l'article 125 al. 5 LSan a été introduite à la suite de l'engagement pris par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question 2015-CE-181 Bernadette Hänni-Fischer. Au surplus, l'article 127 al. 1 let. d LSan précise qu'une interdiction d'exploiter une institution de santé peut être prononcée en cas d'abus financier grave au détriment des patients et patientes ou malgré des avertissements répétés. De façon générale, ce type de mesures disciplinaires n'entrent en ligne de compte que dans le cas d'abus épisodiques, après dépôt de plainte (par exemple lors de factures frauduleuses ou lors d'interventions manifestement inutiles).

Finalement, il est important de souligner que passablement d'actions ont été entreprises par la FINMA, les assureurs, ainsi que les fournisseurs et fournisseuses de prestations depuis la publication du communiqué de presse de la FINMA en décembre 2020. La FINMA a intégré, dans

sa circulaire révisée en juin 2021, sa pratique de surveillance visant à prévenir les abus dans le domaine de l'assurance-maladie complémentaire³. Cette pratique a été révisée et contient actuellement davantage de mesures, notamment le fait que les assureurs assument mieux leur rôle en matière de contrôle des factures. L'Association suisse d'assurance (ASA) a, par ailleurs, défini onze principes concernant la définition, l'évaluation, le décompte et l'avenir des prestations supplémentaires. Ces principes s'inscrivent dans une démarche de promotion de la transparence et de la traçabilité au niveau de la facturation des prestations. Les assureurs ainsi que les fournisseurs et fournisseuses de prestations négocient et travaillent actuellement à l'élaboration et à la mise en œuvre de nouvelles conventions répondant à ces principes, notamment sur les conditions cadres en lien avec la fourniture de prestations et leur facturation. Le département fédéral de la surveillance des prix⁴ souligne ici l'importance que les coûts à charge de l'assurance complémentaire soient liés à des prestations supplémentaires justifiées et clairement délimitées de l'AOS. Il indique également que les fournisseurs et fournisseuses de prestations doivent standardiser les critères d'octroi de prestations supplémentaires mais également développer des méthodes vérifiables pour le calcul des coûts de ces prestations.

En résumé, les cantons n'ont pas de compétence directe en matière de contrôle de facturation dans le domaine de l'assurance complémentaire. Comme expliqué ci-dessus, différents leviers indirects sont cependant actionnés au niveau national afin de renforcer la transparence, la qualité et l'économicité dans la fourniture de prestations de soins. Sur le plan cantonal, les compétences en matière d'assurance complémentaire appartiennent aux assureurs et aux fournisseurs et fournisseuses de prestations qui travaillent actuellement à l'adaptation de leurs contrats afin de répondre aux exigences de la FINMA. Enfin, en ce qui concerne la surveillance disciplinaire des fournisseurs et fournisseuses de soins, les compétences et procédures cantonales sont d'ores et déjà réglées dans la loi sur la santé (LSan).

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser la présente motion.

21 décembre 2021

³ <https://www.finma.ch/fr/news/2021/05/20210512-mm-rs-10-03-krankenzusatzversicherung/>

⁴ Akutstationäre Spitaltarife im Zusatzversicherungsbereich, Ein nationaler Tarif- und Kostenvergleich, Kaspar Engelberger, Preisüberwachung, Oktober 2021.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Flechtner Olivier / Kolly Nicolas

2021-GC-73

Doppelverrechnungen an Krankenversicherungen: Kontrolle im Interesse der Versicherten

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 21. Mai 2021 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte vom Staatsrat die Vorlage eines Gesetzesentwurfs, der es den zuständigen Behörden ermöglicht, auf kantonaler Ebene die zulasten der Privatversicherung verrechneten Leistungen zu kontrollieren.

Die Motionäre weisen unter Berufung auf eine Medienmitteilung der FINMA vom 17. Dezember 2020¹ darauf hin, dass im Gesundheitssystem – insbesondere im Zusatzversicherungsbereich – ein Mangel an Transparenz und Kontrollen besteht. Als Beispiel nennen sie allen voran die Doppelverrechnungen (an die Grund- und an die Zusatzversicherung), die fehlende Information der Versicherten über ihre Rechnungen und die höheren Kosten, wenn die Patientin oder der Patient privat versichert ist, sowohl bezüglich Arzthonorare als auch Hotellerie-Leistungen. Diese Mehrkosten zulasten der Zusatzversicherungen wirkten sich finanziell auch auf die obligatorische Krankenpflegeversicherung aus.

Aus den Antworten des Bundesrats auf verschiedene Vorstösse geht unter anderem hervor, dass die Kantone für die Aufsicht über Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer zuständig sind. Die Motionäre sind jedoch der Auffassung, eine einschlägige Rechtsgrundlage für die Durchführung konkreter Kontrollen sei unerlässlich. Zudem möchten sie wissen, was die FINMA und das BAG im Anschluss an diese Medienmitteilung unternommen haben.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt die Besorgnis der Motionäre bezüglich Mangel an Transparenz und Kontrollen bei der Leistungsabrechnung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) und der Zusatzversicherung. Ein kürzlich von der Eidgenössischen Preisüberwachung veröffentlichter Bericht² zeigt, dass nicht nur die der Zusatzversicherung verrechneten Mehrleistungen mit besonders hohen Kosten verbunden sind, die oft sogar höher sind als die OKP-Fallpauschalen, sondern dass auch die Unterschiede zwischen den Kosten, die der Zusatzversicherung in Rechnung gestellt werden, sehr gross sind. So ist die Tariflandschaft der Zusatzversicherung im Vergleich zu den im

¹ Aufgeschaltet unter: <https://www.finma.ch/de/news/2020/12/20201217-mm-leistungsabrechnung-krankenzusatzversicherer/>

² Akutstationäre Spitaltarife im Zusatzversicherungsbereich, Ein nationaler Tarif- und Kostenvergleich, Kaspar Engelberger, Preisüberwachung, Oktober 2021.

OKP-Bereich geltenden, einheitlichen Fallpauschalensystemen (SwissDRG, Tarpsy) sehr komplex und heterogen.

Der Staatsrat weist zum einen darauf hin, dass die Bereiche OKP und Zusatzversicherung durch unterschiedliche Rechtsgrundlagen geregelt sind, von den Versicherern unabhängig verwaltet werden und mit unterschiedlichen Zuständigkeiten der Kantone verbunden sind. Trotz dieser Unabhängigkeit können sich die potenziellen Mehrkosten im Zusatzversicherungsbereich auf die OKP und die Prämien auswirken. So ist gemäss Bericht der Eidgenössischen Preisüberwachung² die Behandlung von Zusatzversicherten ökonomisch interessanter als die Behandlung von ausschliesslich Grundversicherten, und es besteht somit ein Anreiz für die Leistungserbringer, unnötige Behandlungen vorzunehmen, was dann auch Auswirkungen auf die OKP-Kosten hat. In diesem Sinne teilt der Staatsrat die Besorgnis der Motionäre über die Auswirkungen, die ein ungerechtfertigter und intransparenter Rückgriff auf die Zusatzleistungen auf die Kosten für die Versicherten hat.

Zum anderen hält der Staatsrat fest, dass gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) die Kantone die zwischen den Krankenversicherern und den Leistungserbringern ausgehandelten Tarifverträge bezüglich der Leistungen zulasten der OKP genehmigen. Die Kantone stellen für solche Leistungen eine Spitalplanung für eine bedarfsgerechte Versorgung ihrer Bevölkerung auf. Diese Planung muss insbesondere Wirtschaftlichkeits- und Qualitätskriterien Rechnung tragen (Art. 58b KVV) und muss periodisch überprüft werden. In diesem Rahmen überprüft der Kanton Freiburg jährlich für jedes in der Spitalliste verzeichnete Spital, ob die Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitskriterien erfüllt sind. Darüber hinaus hat der Kanton ein Leistungsmonitoring für den Zeitraum 2017–2020 eingeführt. Mit diesem jährlich durchgeführten Monitoring lässt sich überprüfen, ob die Leistungen der Spitäler und Geburtshäuser den erteilten Aufträgen entsprechen. Im Gegensatz dazu haben die Kantone keine Systemaufsichtskompetenz im Bereich der Zusatzversicherungen, die durch das Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (VVG) geregelt sind und unter das Privatrecht fallen. Der Kanton hat somit keine direkte Handhabe für Fälle von möglicherweise ungerechtfertigten Rechnungen, die mit dem Tarif- und Vertragssystem im Bereich der Zusatzversicherung zusammenhängen, für dessen Aufsicht die FINMA zuständig ist.

Trotz seines eingeschränkten Handlungsspielraums in diesem Bereich kann der Kanton jedoch im Sinne von Artikel 125ff. des kantonalen Gesundheitsgesetzes (GesG) bei missbräuchlichen Verrechnungen, insbesondere in Zusammenhang mit unnötigen Leistungen, Disziplinarmassnahmen verhängen. Solche Massnahmen können nicht nur gegen eine Gesundheitsfachperson verhängt werden, sondern auch gegen eine Institution des Gesundheitswesens an sich. Diese Präzisierung in Artikel 125 Abs. 5 GesG ist übrigens im Anschluss an die Zusage des Staatsrats in seiner Antwort auf die Anfrage 2015-CE-181 Bernadette Hänni-Fischer erfolgt. Ausserdem kann nach Artikel 127 Abs. 1 Bst. d GesG das Verbot des Betriebs einer Institution des Gesundheitswesens verhängt werden, wenn Patientinnen und Patienten in schwerwiegender Weise oder trotz Verwarnung wiederholt finanziell ausgebeutet werden. Im Allgemeinen kommen solche Disziplinarmassnahmen nur in vereinzelten Missbrauchsfällen in Betracht, nachdem eine Beschwerde eingereicht wurde (z. B. bei betrügerischen Rechnungen oder offensichtlich unnötigen Eingriffen).

Schliesslich ist hervorzuheben, dass die FINMA, die Versicherer und die Leistungserbringer seit der Veröffentlichung der FINMA-Medienmitteilung im Dezember 2020 einiges unternommen haben. Die FINMA hat ihre Aufsichtspraxis bei Krankenzusatzversicherungen im Bereich des

Missbrauchsschutzes in ihr im Juni 2021 revidiertes Rundschreiben integriert³. Diese Praxis wurde revidiert und umfasst nun mehr Massnahmen, insbesondere die bessere Wahrnehmung der Rolle der Versicherer bei der Rechnungskontrolle. Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) hat übrigens elf Grundsätze zu Definition, Bewertung, Abrechnung und Zukunft der Mehrleistungen definiert. Diese Grundsätze sind Teil eines Ansatzes zur Förderung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit auf der Ebene der Leistungsabrechnung. Die Versicherer sowie die Leistungserbringer verhandeln und arbeiten derzeit an der Erstellung und Umsetzung von neuen, diesen Grundsätzen entsprechenden Verträgen, insbesondere über die Rahmenbedingungen bezüglich Leistungserbringung und -verrechnung. Die Eidgenössische Preisüberwachung⁴ betont, wie wichtig es ist, dass die Kosten zulasten der Zusatzversicherung mit gerechtfertigten und klar von den OKP-Pflichtleistungen abgegrenzten Leistungen verbunden sind. Die Leistungserbringer müssen ihr zufolge die Kriterien für die Gewährung von Zusatzleistungen standardisieren, aber auch nachvollziehbare Methoden zur Kostenermittlung dieser Mehrleistungen entwickeln.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Kantone nicht direkt für die Rechnungskontrolle im Bereich der Zusatzversicherung zuständig sind. Wie oben erläutert, werden auf nationaler Ebene jedoch verschiedene indirekte Hebel betätigt, um die Transparenz, Qualität und Wirtschaftlichkeit bei der Erbringung von Pflegeleistungen zu erhöhen. Auf kantonaler Ebene liegt die Zuständigkeit für die Zusatzversicherung bei den Versicherern und Leistungserbringern, die derzeit daran arbeiten, ihre Verträge anzupassen, um den Anforderungen der FINMA gerecht zu werden. Was schliesslich die disziplinarische Aufsicht über die Leistungserbringer betrifft, so sind die kantonalen Zuständigkeiten und Verfahren bereits im Gesundheitsgesetz (GesG) geregelt.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat folglich ein, diese Motion abzulehnen.

21. Dezember 2021

³ <https://www.finma.ch/de/news/2021/05/20210512-mm-rs-10-03-krankenzusatzversicherung/>

⁴ Akutstationäre Spitaltarife im Zusatzversicherungsbereich, Ein nationaler Tarif- und Kostenvergleich, Kaspar Engelberger, Preisüberwachung, Oktober 2021.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kubska Grégoire / Sudan Stéphane

2020-GC-16

Protection de la jeunesse contre la publicité liée au tabac et aux alcools forts

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 6 février 2020, les députés Grégoire Kubska et Stéphane Sudan demandent la modification de la loi du 6 novembre 1986 sur les réclames (LRec ; RSF 941.2) en modifiant son article 5 ou en y ajoutant un article, qui pourrait avoir la formulation suivante :

« Les procédés de réclame pour le tabac, les alcools de plus de 15 pour cent du volume ainsi que les boissons distillées sucrées au sens de l'article 23^{bis} al. 2^{bis}, de la loi fédérale sur l'alcool (alcopops), sont interdits sur le domaine public et sur le domaine privé, visible du domaine public ».

Leur motion vise à préserver les mineurs du canton de Fribourg des tentations liées à la publicité agressive rendant attrayant nombre de produits en lien avec le tabac ou l'alcool fort.

En effet, les motionnaires observent que l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur le tabac et les produits du tabac (OTab ; RS 817.06) interdit la publicité pour le tabac qui s'adresse spécialement aux jeunes de moins de 18 ans (art. 18). Ils voient un décalage entre cette règle et le parrainage d'évènements sportifs par des marques de tabac ou la publicité de ce dernier dans les bars et les boîtes de nuit. Ils rappellent que la Convention-cadre pour la lutte antitabac (CCLAT) de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), que la Suisse a signée en 2004 mais pas encore ratifiée, recommande l'interdiction totale de la publicité pour le tabac, car cette dernière fait partie des mesures structurelles jugées efficaces pour lutter contre le tabagisme, notamment auprès des jeunes, et qu'il en va de même pour les boissons à fort volume d'alcool. Ils relèvent que certains cantons ont déjà légiféré dans ce sens.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. La consommation de produits du tabac

1.1. Nuisances du tabagisme

Les nuisances du tabagisme sont un enjeu national de santé public. Chaque année en Suisse, 9500 décès prématurés sont causés par le tabagisme, ce qui représente 25 décès par jour. La moitié des fumeurs et fumeuses décèdent prématurément et un cinquième des décès dus au tabac concerne des personnes de moins de 65 ans. Le tabagisme engendre également des coûts directs (traitements), indirects (pertes de production liées aux incapacités de travail et aux décès prématurés) et humains importants, estimés pour l'année 2007 en Suisse à 10 milliards de francs. La tranche d'âge la plus

touchée par le tabagisme est celle des 15–34 ans et plus de la moitié des fumeurs et fumeuses ont commencé à fumer alors qu'ils étaient mineurs.

1.2. Les restrictions à la publicité pour les produits du tabac

Selon le rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale du tabagisme 2009, la publicité pour les produits du tabac peut « apporter une justification sociale au tabagisme, entraver les efforts de sensibilisation aux dangers du tabac et renforcer l'influence de l'industrie du tabac sur les médias, le monde du sport et du divertissement ». Comme l'efficacité de l'interdiction totale de la publicité des produits du tabac a été démontrée, l'article 13 CCLAT recommande une telle mesure structurelle incluant également l'interdiction du parrainage. Au niveau européen, la publicité pour le tabac est très limitée. La publicité pour le tabac par voie d'affichage est interdite dans tous les pays de l'Union européenne (UE), à l'exception de la Bulgarie. Celle dans les médias imprimés est interdite dans tous les pays de l'UE. La publicité dans les points de vente et le parrainage sont quant à eux interdits dans une majorité de pays de l'UE¹.

En Suisse, le droit fédéral ne prévoit pas de telles interdictions, seulement quelques restrictions. C'est notamment pour réduire ces lacunes que le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (p-LPTab) qui n'interdit que la publicité visant exclusivement la jeunesse. Or, comme l'a relevé le Conseil d'Etat dans le cadre de la consultation relative à cet avant-projet de loi fédérale, les jeunes sont aussi touchés par la publicité ne les visant pas exclusivement. Une telle interdiction manque donc son objectif de protéger les jeunes, qui sont particulièrement réceptifs à la publicité et qui sous-estiment largement le danger du tabagisme pour leur santé. Le parlement vient d'accepter cette loi élaborée comme contre-projet indirect à l'initiative populaire contre la publicité pour le tabac. Son entrée en vigueur est envisagée pour mi-2023 si elle n'est pas combattue. Les cantons pourront cependant édicter des dispositions plus strictes concernant la publicité.

Pour atteindre cet objectif, l'OMS recommande que tous les espaces de vie soient exempts de la publicité pour le tabac. Cette interdiction devrait inclure les produits du tabac à chauffer et à usage oral ainsi que les cigarettes électroniques avec ou sans nicotine. En effet, indépendamment de leur nuisance pour la santé, ces produits peuvent être utilisés afin de faire indirectement de la publicité pour le tabagisme, respectivement à promouvoir la dépendance à la nicotine.

Les cantons ont la compétence d'adopter des règles plus restrictives que celles du droit fédéral et la plupart l'ont fait (AR, BL, BS, BE, GE, GR, OW, SO, SG, TI, TG, UR, VS, VD, ZG, ZH)², allant parfois jusqu'à une interdiction presque totale de la publicité des produits du tabac, comme le canton de Vaud.

¹ OFSP Fiche d'information « Législations européennes en matière de tabagisme – 2020 », août 2020 : <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/werbeeinschraenkungen.html>.

² <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone.html>.

1.3. Mesures fribourgeoises de lutte contre le tabagisme

Actuellement, la seule restriction cantonale posée à la publicité pour le tabac dans le canton de Fribourg est inscrite à l'article 35 de la loi du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan ; RSF 821.0.1), qui dispose que la publicité pour les produits du tabac, entre autres, est interdite dans les institutions d'enseignement et de santé et dans leurs proximités immédiates.

L'interdiction de la publicité pour les produits du tabac est un objectif prioritaire du Programme cantonal de prévention du tabagisme (PCPT) 2018–2021, qui vise également à améliorer les connaissances liées aux nuisances du tabac dans la population et à réduire le nombre de fumeurs et fumeuses, en particulier parmi les jeunes. Le Comité de pilotage de ce programme a pour objectif de présenter d'ici fin 2021 un plan d'action pour ce faire, mais lie sa réalisation à l'agenda de la LPTab. Cette interdiction s'inscrirait dans la continuité de plusieurs mesures prises par le Conseil d'Etat ces dernières années. Ainsi par exemple, le Conseil d'Etat envisage d'élargir l'application de l'ordonnance du 3 juin 2009 concernant la protection contre la fumée passive (RSF 821.0.5) aux nouveaux produits du tabac, conformément à l'engagement qu'il a pris dans sa réponse à la question 2018-CE-25 Berset Solange – Un nouveau produit tabagique. La procédure de consultation étant terminée, la modification de cette ordonnance est prévue pour le début de l'année 2022.

Le Conseil d'Etat a également étendu l'interdiction de consommation à l'intérieur des bâtiments de l'administration à ces mêmes produits, par la Directive du 18 juin 2018 relative à l'utilisation, par le personnel de l'Etat, de la cigarette électronique et des produits à base de tabac chauffé ou d'autres produits émettant des émissions polluant l'air et étant potentiellement nuisibles à des tiers. De plus, il a proposé de modifier la loi du 25 septembre 1997 sur l'exercice du commerce (LCom ; RSF 940.1) pour inclure ces produits dans l'interdiction de vente aux jeunes et augmenter la limite d'âge de cette interdiction de 16 à 18 ans. Cette modification de l'article 31 LCom a été adoptée par le Grand Conseil le 18 novembre 2020 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

2. La consommation problématique d'alcool

2.1. Nuisances de l'alcool

La consommation problématique d'alcool peut entraîner diverses atteintes graves à la santé, en causant des lésions corporelles consécutives à l'effet de l'alcool, des maladies (environ 1600 morts par année en Suisse) ou une dépendance (entre 250 000 et 300 000 personnes concernées en Suisse)³. Les coûts globaux en sont conséquents. Ils ont été estimés à 4,2 milliards de francs en 2014, dont 80 % sont des pertes de productivité dues notamment à l'absentéisme.

En ce qui concerne en particulier les jeunes, mais pas seulement, la consommation d'alcool peut avoir des conséquences à court terme sur la santé (blessures, violence, accidents de la circulation, intoxications alcooliques, relations sexuelles à risque) et également à long terme (impact sur le développement physique et émotionnel, impact sur la vie scolaire et pré-professionnelle, voire installation d'une consommation problématique durable).

³ <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/alkohol.html>.

2.2. Les restrictions à la publicité pour l'alcool

En présentant l'alcool sous toutes sortes d'aspects attractifs et positifs, sa publicité contribue à normaliser les comportements de consommation. A l'inverse, la réduction de la publicité pour l'alcool est reconnue comme une mesure efficace pour en diminuer l'attrait de la consommation⁴. Les jeunes sont particulièrement sensibles à la publicité pour l'alcool et de nombreux produits ciblent la jeunesse. Selon une étude d'Addiction Suisse de 2016, 80 % de la population indique avoir remarqué de la publicité pour l'alcool. Les lieux les plus souvent cités sont : la rue ou les magasins (59,5 %), les journaux et magazines (57,9 %), la télévision (39,9 %), les événements sportifs ou leur retransmission (28,6 %), les concerts ou expositions (23,0 %) et Internet (19,4 %).

Au niveau fédéral, il existe quelques restrictions concernant la publicité pour l'alcool. Ainsi, l'article 42b al. 3 de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LArc ; RS 680) interdit la publicité pour les boissons distillées :

- > à la radio et à la télévision ;
- > dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics et sur l'aire qui en dépend ;
- > dans et sur les installations et véhicules des transports publics ;
- > sur les places de sport ainsi que lors de manifestations sportives ;
- > lors de manifestations auxquelles participent surtout des enfants et des adolescents ou qui sont organisées principalement pour eux ;
- > dans les commerces ou établissements qui vendent des médicaments ou dont l'activité consiste principalement à sauvegarder la santé ;
- > sur les emballages et les objets usuels qui ne contiennent pas de boissons distillées ou n'ont aucun rapport avec elles.

L'alinéa 4 de l'article 42b LArc interdit d'organiser des concours qui servent de publicité pour de telles boissons ou qui en impliquent l'acquisition ou la distribution.

L'article 43 de l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIOUs ; RS 817.02), quant à lui, interdit toute publicité pour des boissons alcooliques s'adressant spécialement aux jeunes de moins de 18 ans, notamment :

- > dans les lieux et lors des manifestations fréquentés principalement par les jeunes ;
- > dans les publications qui s'adressent principalement aux jeunes ;
- > sur les objets utilisés principalement par les jeunes ;
- > sur les objets distribués à titre gratuit aux jeunes.

⁴ Marmet, S., Gmel, G., *Suchtmonitoring Schweiz – Werbung für Alkohol in der Schweiz im Jahr 2015*, Sucht Schweiz, Lausanne, 2016.

L'article 2 al. 1 ch. 15 ODAIOUs précise que, par publicité, elle entend les informations figurant sur le produit à des fins publicitaires, toutes formes de messages publicitaires ainsi que la publicité directe.

Les cantons ont la compétence d'adopter des règles plus restrictives que celles du droit fédéral. Neuf cantons l'ont fait (AR, BE, BL, BS, GE, OW, TG, UR, VD, ZG et ZH), en limitant ou interdisant la publicité pour l'alcool, avant tout en ce qui concerne l'affichage. Certains ont édicté une interdiction générale d'affichage publicitaire pour l'alcool, d'autres seulement pour les boissons ayant plus de 15 % d'alcool.

2.3. Restrictions à la publicité et à la promotion de l'alcool dans le canton de Fribourg et objectifs

Il existe actuellement dans la législation fribourgeoise les restrictions à la publicité et à la promotion de l'alcool suivantes.

- > La mise sur pied de concours et de jeux destinés à favoriser la consommation d'alcool est interdite dans les établissements publics, à l'exception des concours de dégustation (art. 53a de la loi 24 septembre 1991 sur les établissements publics [LEPu ; RSF 952.1]).
- > La dénomination d'une activité temporaire ou d'une manifestation ne peut pas comporter le nom d'une boisson alcoolisée distillée ou la marque d'une boisson alcoolisée (art. 45 al. 4 LEPu).
- > L'utilisation pour la vente de boissons alcooliques des termes susceptibles d'induire le public en erreur sur les caractéristiques du produit (art. 26 al. 1 let. c LCom).
- > La publicité pour les boissons alcooliques, entre autres, est interdite dans les institutions d'enseignement et de santé et dans leurs proximités immédiates (art. 35 al. 1 LSan).

Le Plan cantonal action alcool 2018–2021 (PCAA) relève notamment la faible réglementation de la publicité des boissons alcoolisées non distillées, le sponsoring dans le domaine sportif et le manque d'une vue d'ensemble des mesures mises en place par les communes pour restreindre les possibilités de publicité de l'alcool (affichages). Pour y remédier, il propose en particulier d'étendre l'interdiction fédérale de la promotion de boissons distillées (ex. *happy hours*) aux boissons fermentées, par une modification de la loi sur les établissements publics ou de la loi sur l'exercice du commerce.

3. Position du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage la volonté des motionnaires de protéger la population, et les jeunes en particulier, contre les dangers des produits du tabac et de l'alcool fort, en renforçant les restrictions à leur publicité, mesure dont l'efficacité est prouvée. Ainsi, le canton de Fribourg renforcerait considérablement son arsenal de lutte contre le tabagisme et la consommation problématique d'alcool, qu'il a désignés comme des enjeux prioritaires de santé public. S'agissant d'une question en lien avec la promotion et prévention de la santé, il estime toutefois que celle-ci devra être réglée dans la loi sur la santé (LSan) et non pas dans la LRec.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > accepter le fractionnement de la motion en acceptant son principe, soit de modifier la législation cantonale afin de préserver les mineurs du canton de Fribourg des tentations liées à la publicité agressive en lien avec le tabac ou l'alcool fort ;

- > rejeter la motion pour ce qui concerne la modification de l'article 5 LRec ;
- > accepter la proposition du Conseil d'Etat de modifier l'article 35 LSan qui traite de la publicité et d'introduire un renvoi à cette disposition à l'article 5 LRec.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser la motion.

30 novembre 2021



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Kubska Grégoire / Sudan Stéphane
Jugendschutz bei Werbung für Tabak und Spirituosen

2020-GC-16

I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 6. Februar 2020 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Grégoire Kubska und Stéphane Sudan die Änderung des Gesetzes vom 6. November 1986 über die Reklamen (RekG; SGF 941.2). Konkret soll Artikel 5 RekG geändert oder ein neuer Artikel mit dem folgenden oder einem ähnlichen Wortlaut hinzugefügt werden:

«Werbung für Tabak, für Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 15 Volumenprozenten sowie für süsse gebrannte Wasser im Sinne von Artikel 23^{bis} Abs. 2^{bis} des Bundesgesetzes über den Alkohol (sogenannte Alcopops) ist auf öffentlichem Grund und in dessen Sichtbereich verboten.»

Die Motion zielt darauf ab, Minderjährige im Kanton Freiburg vor den Verlockungen der aggressiven Werbung zu schützen, die viele Produkte im Zusammenhang mit Tabak oder Spirituosen attraktiv macht.

Die Verfasser der Motion weisen darauf hin, dass die Bundesverordnung vom 27. Oktober 2004 über Tabakerzeugnisse und Raucherwaren mit Tabakersatzstoffen (TabV; SR 817.06) Tabakwerbung verbietet, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet (Art. 18). Für sie ist das Sponsoring von Sportveranstaltungen durch Tabakmarken oder Tabakwerbung in Bars und Nachtclubs mit diesem bundesrechtlichen Verbot nicht vereinbar. Sie erinnern zudem daran, dass die WHO-Rahmenkonvention zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (Framework Convention on Tobacco Control; FCTC), welche die Schweiz 2004 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hat, ein vollständiges Verbot der Tabakwerbung als eine der strukturellen Massnahmen empfiehlt, die zur Bekämpfung des Rauchens, insbesondere bei Jugendlichen, als wirksam erachtet werden, und dass dasselbe auch für hochgradige alkoholische Getränke gilt. Auch stellen sie fest, dass einige Kantone bereits Gesetze in dieser Richtung erlassen haben.

II. Antwort des Staatsrats

1. Konsum von Tabakerzeugnissen

1.1. Der Tabakkonsum und dessen Folgen

Die Auswirkungen des Rauchens sind eine nationale Herausforderung für die öffentliche Gesundheit. Der Tabakkonsum führt in der Schweiz jedes Jahr in 9500 Fällen zum vorzeitigen Tod; das sind 25 Todesfälle pro Tag. Die Hälfte der Raucherinnen und Raucher sterben vorzeitig, ein Fünftel der tabakbedingten Todesfälle betrifft Personen unter 65 Jahren. Das Rauchen verursacht auch erhebliche direkte (Behandlung), indirekte (Produktionsverluste durch Arbeitsunfähigkeit und

vorzeitigen Tod) und auch menschliche Kosten, die in der Schweiz für das Jahr 2007 auf 10 Milliarden Franken geschätzt wurden. Die am stärksten vom Rauchen betroffene Altersgruppe ist die der 15- bis 34-Jährigen, von denen mehr als die Hälfte als Minderjährige mit dem Rauchen begonnen hat.

1.2. Werbeeinschränkungen für Tabakerzeugnisse

Laut WHO-Bericht von 2009 über die weltweite Tabakepidemie kann Tabakwerbung eine soziale Rechtfertigung für den Tabakkonsum liefern, die Bemühungen um eine Sensibilisierung für die Gefahren des Tabaks untergraben und den Einfluss der Tabakindustrie auf Medien, Sport und Unterhaltung stärken. Da die Wirksamkeit eines vollständigen Verbots der Werbung für Tabakerzeugnisse erwiesen ist, empfiehlt Artikel 13 FCTC eine solche strukturelle Massnahme, einschliesslich eines Verbots des Sponsorings. Auf europäischer Ebene ist die Tabakwerbung nur sehr begrenzt erlaubt. Plakatwerbung für Tabak ist in allen Ländern der Europäischen Union (EU) ausser Bulgarien verboten. Werbung in den Printmedien ist in allen EU-Ländern verboten, während die an Verkaufsstellen sowie das Sponsoring in den meisten EU-Ländern verboten sind.¹

In der Schweiz sieht das Bundesrecht keine derartigen Verbote vor, sondern nur gewisse Einschränkungen. Insbesondere um diese Schlupflöcher zu schliessen, hat der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf für ein Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (E-TabPG) unterbreitet, das allerdings lediglich die Werbung verbietet, die sich ausschliesslich an Jugendliche richtet. Wie der Staatsrat im Rahmen der Vernehmlassung zu diesem Entwurf des Bundesgesetzes festhielt, sind die Jugendlichen jedoch auch von Werbung betroffen, die sich nicht ausschliesslich an sie richtet. Ein solches Verbot verfehlt daher das Ziel, junge Menschen zu schützen, die für Werbung besonders empfänglich sind und die Gefahr des Rauchens für ihre Gesundheit weitgehend unterschätzen. Das Parlament hat dieses Gesetz, das als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative gegen die Tabakwerbung formuliert wurde, vor kurzem angenommen. Sofern nicht das Referendum ergriffen wird, dürfte das Gesetz Mitte 2023 in Kraft treten. Die Kantone werden jedoch strengere Vorschriften für die Werbung erlassen können.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollten laut WHO alle Lebensräume frei von Tabakwerbung sein. Dieses Verbot sollte sowohl Tabakprodukte zum Erhitzen und zum oralen Gebrauch als auch elektronische Zigaretten mit oder ohne Nikotin umfassen. Diese Produkte können nämlich unabhängig von ihrer Schädlichkeit für die Gesundheit dazu verwendet werden, indirekt für das Rauchen zu werben oder die Nikotinsucht zu fördern.

Die Kantone sind befugt, restriktivere Vorschriften als das Bundesrecht zu erlassen, und die meisten haben dies auch getan (AR, BL, BS, BE, GE, GR, OW, SO, SG, TI, TG, UR, VS, VD, ZG, ZH)². Gewisse Kantone wie etwa der Kanton Waadt haben ein fast vollständiges Werbeverbot für Tabakprodukte erlassen.

¹ BAG, Faktenblatt «Europäische Gesetzgebungen zum Umgang mit Tabak – 2020», August 2020:
<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/werbeeinschaenkungen.html>

² <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-kantone.html>.

1.3. Tabakprävention im Kanton Freiburg

Die einzige kantonale Einschränkung der Tabakwerbung im Kanton Freiburg ist derzeit in Artikel 35 des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1999 (GesG; SGF 821.0.1) verankert, der besagt, dass namentlich die Werbung für Tabakerzeugnisse in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und in deren unmittelbarer Umgebung untersagt ist.

Das Verbot der Tabakwerbung ist ein vorrangiges Ziel des kantonalen Tabakpräventionsprogramms (KPT) 2018–2021, das auch darauf abzielt, das Wissen der Bevölkerung über die schädlichen Auswirkungen des Tabaks zu verbessern und die Zahl der Raucherinnen und Raucher, insbesondere unter Jugendlichen, zu verringern. Der Lenkungsausschuss dieses Programms will bis Ende 2021 einen entsprechenden Aktionsplan vorlegen, dessen Umsetzung jedoch an die Agenda des TabPG gekoppelt ist. Dieses Verbot stünde im Einklang mit mehreren Massnahmen, die der Staatsrat in den letzten Jahren ergriffen hat. So erwägt der Staatsrat, die Anwendung der Verordnung vom 3. Juni 2009 über den Schutz vor dem Passivrauchen (SGF 821.0.5) auf die neuen Tabakprodukte auszudehnen, wie er es in seiner Antwort auf die Anfrage 2018-CE-25 (Ein neues Tabakprodukt) von Grossräatin Solange Berset zugesagt hat. Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens soll die Verordnung Anfang 2022 geändert werden.

Mit einer Richtlinie (Richtlinie vom 18. Juni 2018 über den Konsum von E-Zigaretten und Tabakprodukten zum Erhitzen sowie anderer Produkte, die für Dritte potenziell schädliche luftverunreinigende Schadstoffe freisetzen, durch das Staatspersonal) hat der Staatsrat das Verbot des Konsums innerhalb von Regierungsgebäuden auch auf diese Produkte ausgedehnt. Darüber hinaus schlug er vor, das Gesetz vom 25. September 1997 über die Ausübung des Handels (HAG; SGF 940.1) zu ändern, um diese Produkte in das Verkaufsverbot an Jugendliche einzubeziehen und die Altersgrenze für dieses Verbot von 16 auf 18 Jahre anzuheben. Diese Änderung von Artikel 31 HAG wurde vom Grossen Rat am 18. November 2020 verabschiedet und trat am 1. Januar 2021 in Kraft.

2. Problematischer Alkoholkonsum

2.1. Der Alkoholkonsum und dessen Folgen

Problematischer Alkoholkonsum kann zu einer Reihe schwerwiegender Gesundheitsprobleme führen, z. B. alkoholbedingte Verletzungen und Krankheiten (ca. 1600 Todesfälle pro Jahr in der Schweiz) oder Abhängigkeit (zwischen 250 000 und 300 000 Menschen in der Schweiz).³ Die Gesamtkosten, die sich daraus ergeben, sind erheblich: Gemäss einer 2014 veröffentlichten Studie belaufen sich die durch Alkoholkonsum verursachten gesellschaftlichen Kosten in der Schweiz auf insgesamt 4,2 Milliarden Franken, davon 80 % Produktivitätsverlust der Wirtschaft, insbesondere infolge von Abwesenheiten.

Vor allem bei jungen Menschen, aber nicht nur bei ihnen, kann Alkoholkonsum kurzfristige gesundheitliche Folgen (Verletzungen, Gewalt, Verkehrsunfälle, Alkoholvergiftungen, ungeschützter Geschlechtsverkehr) und auch langfristige Folgen (Auswirkungen auf die körperliche und emotionale Entwicklung, Auswirkungen auf das Schul- und Berufsleben und sogar die Entstehung eines langfristigen Alkoholproblems) haben.

³ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/alkohol.html>.

2.2. Einschränkungen der Alkoholwerbung

Durch die Darstellung von Alkohol in allen möglichen attraktiven und positiven Formen trägt die Werbung dazu bei, das Konsumverhalten zu normalisieren. Umgekehrt gilt die Reduzierung der Alkoholwerbung als wirksame Massnahme, um die Attraktivität des Alkoholkonsums zu verringern.⁴ Junge Menschen sind besonders empfänglich für Alkoholwerbung und viele Produkte richten sich gezielt an diese Altersgruppe. Gemäss einer Studie von Sucht Schweiz aus dem Jahr 2016 geben 80 % der Befragten an, Alkoholwerbung wahrgenommen zu haben. Die am häufigsten genannten Orte sind: Strassen oder Geschäfte (59,5 %), Zeitungen und Zeitschriften (57,9 %), Fernsehen (39,9 %), Sportveranstaltungen und -übertragungen (28,6 %), Konzerte oder Ausstellungen (23,0 %) sowie Internet (19,4 %).

Auf Bundesebene gibt es verschiedene Einschränkungen für Alkoholwerbung. So verbietet Artikel 42b Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über die gebrannten Wasser (AlkG; SR 680) die Werbung für gebrannte Wasser:

- > in Radio und Fernsehen;
- > in und an öffentlichen Zwecken dienenden Gebäuden oder Gebäudeteilen und auf ihren Arealen;
- > in und an öffentlichen Verkehrsmitteln;
- > auf Sportplätzen sowie an Sportveranstaltungen;
- > an Veranstaltungen, an denen vorwiegend Kinder und Jugendliche teilnehmen oder die vorwiegend für diese bestimmt sind;
- > in Betrieben, die Heilmittel verkaufen oder deren Geschäftstätigkeit vorwiegend auf die Gesundheitspflege ausgerichtet ist;
- > auf Packungen und Gebrauchsgegenständen, die keine gebrannten Wasser enthalten oder damit nicht im Zusammenhang stehen.

Absatz 4 von Artikel 42b AlkG verbietet zudem die Durchführung von Wettbewerben, bei denen gebrannte Wasser als Werbeobjekt oder Preis dienen oder ihr Erwerb Teilnahmebedingung ist.

Artikel 43 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung des Bundes vom 16. Dezember 2016 (LGV; SR 817.02) verbietet seinerseits jede Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet, insbesondere:

- > an Orten und Veranstaltungen, die hauptsächlich von Jugendlichen besucht werden;
- > in Publikationen, die sich hauptsächlich an Jugendliche wenden;
- > auf Gegenständen, die hauptsächlich Jugendliche benutzen;
- > auf Gegenständen, die an Jugendliche unentgeltlich abgegeben werden.

Artikel 2 Abs. 1 Ziff. 15 LGV präzisiert, dass unter Werbung Produktinformationen zu Werbezwecken, Reklamen jeder Art sowie die Direktwerbung zu verstehen sind.

⁴ Marmet, S., Gmel, G., *Suchtmonitoring Schweiz – Werbung für Alkohol in der Schweiz im Jahr 2015*, Sucht Schweiz, Lausanne, 2016.

Die Kantone sind befugt, restriktivere Vorschriften als die des Bundesrechts zu erlassen. Neun Kantone haben diesen Freiraum genutzt (AR, BE, BL, BS, GE, OW, TG, UR, VD, ZG und ZH), indem sie die Alkoholwerbung, insbesondere im Bereich der Plakate, eingeschränkt oder ganz verboten haben. Einige haben ein generelles Verbot der Alkoholwerbung eingeführt, andere nur für Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 15 Volumenprozenten.

2.3. Einschränkungen und Ziele bei Alkoholwerbung und -förderung in Freiburg

Im Freiburger Recht gibt es derzeit folgende Einschränkungen für Alkoholwerbung und -förderung:

- > Die Durchführung von Wettbewerben und Spielen, die den Konsum von Alkohol fördern sollen, ist verboten, mit Ausnahme von Degustationswettbewerben (Art. 53a des Gesetzes vom 24. September 1991 über die öffentlichen Gaststätten [ÖGG; SGF 952.1]).
- > Eine vorübergehende Aktivität oder eine Veranstaltung darf auf keinen Fall mit dem Namen eines gebrannten alkoholischen Getränks oder mit der Marke eines alkoholischen Getränks bezeichnet werden (Art. 45 Abs. 4 ÖGG).
- > Dem Verkäufer ist es untersagt, für den Verkauf von alkoholhaltigen Getränken Begriffe zu verwenden, die geeignet sind, die Kundschaft über die Natur der Getränke zu täuschen (Art. 26 Abs. 1 Bst. c HAG).
- > Die Werbung für alkoholische Getränke, Tabakerzeugnisse, Medikamente und andere gesundheitsschädliche Substanzen ist in Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und in deren unmittelbarer Umgebung untersagt (Art. 35 Abs. 1 GesG).

Der kantonale Alkoholaktionsplans (KAAP) 2018–2021 bemängelt unter anderem die schwache Regulierung der Werbung für nicht destillierte alkoholische Getränke, das Sponsoring im Sportbereich und das Fehlen einer Übersicht über die von den Gemeinden getroffenen Massnahmen zur Einschränkung der Möglichkeiten der Alkoholwerbung (Plakate). Er schlägt insbesondere vor, das bundesrechtliche Verbot der Werbung für gebrannte Getränke (z. B. *Happy Hours*) durch eine Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten oder des Gesetzes über die Ausübung des Handels auf vergorene Getränke auszudehnen.

3. Stellungnahme des Staatsrats

Der Staatsrat teilt den Willen der Motionäre, die Bevölkerung und insbesondere die Jugendlichen vor den Gefahren von Tabakerzeugnissen und hochgradigem Alkohol zu schützen, indem die Werbung für diese Produkte strenger kontrolliert wird, eine Massnahme, deren Wirksamkeit erwiesen ist. Auf diese Weise würde der Kanton Freiburg sein Arsenal im Kampf gegen das Rauchen und den problematischen Alkoholkonsum, die er zu den vorrangigen Problemen der öffentlichen Gesundheit erklärt hat, erheblich verstärken. Da es sich jedoch um eine Frage der Gesundheitsförderung und Prävention handelt, sollte dies im Gesundheitsgesetz (GesG) und nicht im RekG geregelt werden.

In Anbetracht der obigen Ausführungen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat:

- > die Aufteilung der Motion und deren Grundsatz zu akzeptieren, d. h. die kantonale Gesetzgebung zu ändern, um Minderjährige im Kanton Freiburg vor den Versuchungen durch aggressive Werbung für Tabak oder hochgradigem Alkohol zu schützen;
- > die Motion in Bezug auf die Änderung von Artikel 5 RekG abzulehnen;

> den Vorschlag des Staatsrats anzunehmen, Artikel 35 GesG, der sich mit der Werbung befasst, zu ändern und einen Verweis auf diese Bestimmung in Artikel 5 RekG aufzunehmen.

Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion.

30. November 2021



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal
Remboursement de l'aide sociale : de quoi parlons-nous ?

2021-GC-130

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 14 septembre 2021, les députées Antoinette de Weck et Chantal Pythoud-Gaillard demandent au Conseil d'Etat d'élaborer un rapport sur la mise en application du remboursement de l'aide sociale par les différents services sociaux régionaux.

Ledit rapport doit renseigner sur le nombre de services sociaux qui appliquent l'obligation de remboursement, les conditions auxquelles celle-ci est soumises, la charge administrative que cela représente et combien le remboursement rapporte annuellement. Le rapport doit également clarifier si les exigences ont été réduites durant la crise sanitaire et livrer une estimation du nombre de personnes qui renoncent à l'aide sociale en raison du remboursement. Ces éléments doivent nourrir le débat sur l'obligation de remboursement, question abordée dans le cadre de l'avant-projet de loi sur l'aide sociale.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le remboursement de l'aide matérielle est inscrit dans l'actuelle loi sur l'aide sociale (art. 29 et 30 LASoc) ainsi que dans son règlement d'exécution (art. 18 RELASoc). Conformément à l'article 17 de l'ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle, les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) s'appliquent, notamment en matière de remboursement.

Dans la réponse à la motion « Suppression du principe de remboursement dans la loi sur l'aide sociale (LASoc) » (Motion Fagherazzi Martine / Cotting-Chardonnens Violaine, 2020-GC-160), le Conseil d'Etat a eu l'occasion de développer les principes d'application de ces dispositions et leur portée.

En 2009, le Service de l'action sociale a mené une enquête auprès des services sociaux régionaux (SSR) sur l'application de l'obligation de rembourser. A l'issue de l'enquête, la Direction de la santé et des affaires sociales a émis des recommandations auprès des SSR en vue d'une application harmonisée des pratiques dans ce domaine. De plus, la question du remboursement est régulièrement examinée dans le cadre des visites auprès des commissions sociales (art. 21 al. 6 LASoc, art. 14 al. 2 RELASoc).

Toutefois, depuis 2009, le Conseil d'Etat ne dispose pas de données récentes permettant de documenter les questions soulevées dans le cadre du postulat, en particulier pour la charge administrative et l'ampleur des remboursements pour les personnes qui sortent de l'aide sociale avec un revenu. En outre, la question du non-recours aux prestations sociales n'a pas encore été approfondie dans notre canton, notamment en raison des difficultés méthodologiques qu'elle pose.

Afin d'obtenir des résultats récents sur les questions posées dans le présent postulat, il est donc nécessaire de mener une nouvelle enquête.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter le postulat.

21 décembre 2021



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat de Weck Antoinette / Pythoud-Gaillard Chantal
Rückerstattung der Sozialhilfe: Wovon sprechen wir?

2021-GC-130

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 14. September 2021 eingereichten und begründeten Postulat fordern die Grossrätinnen Antoinette de Weck und Chantal Pythoud-Gaillard den Staatsrat dazu auf, einen Bericht zur Umsetzung der Rückerstattung der Sozialhilfe durch die verschiedenen regionalen Sozialdienste zu verfassen.

Der Bericht soll Auskunft geben über die Anzahl Sozialdienste, welche die Rückerstattungspflicht anwenden, über die Bedingungen der Rückerstattungspflicht, über den daraus resultierenden Verwaltungsaufwand und über den Betrag, den die Rückerstattung jährlich einbringt. Der Bericht soll zudem klären, ob die Anforderungen während der Gesundheitskrise vermindert wurden sowie eine Einschätzung der Anzahl Personen geben, die aufgrund der Rückerstattung auf die Sozialhilfe verzichten. Diese Punkte müssen die Debatte zur Rückerstattungspflicht schärfen, die im Rahmen des Vorentwurfs zum Sozialhilfegesetz geführt wird.

II. Antwort des Staatsrats

Die Rückerstattung der materiellen Hilfe ist im aktuellen Sozialhilfegesetz (Art. 29 und 30 SHG) sowie in seinem Anwendungsreglement (Art. 18 ARSHG) verankert. Im Sinne von Artikel 17 der Verordnung vom 2. Mai 2006 über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz gelten die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), namentlich für die Rückerstattung.

In seiner Antwort zur Motion «Abschaffung der Rückerstattungspflicht im Sozialhilfegesetz (SHG)» (Motion Fagherazzi Martine / Cotting-Chardonnens Violaine, 2020-GC-160) ist der Staatsrat auf die Rückerstattungspflicht in der Sozialhilfe und die Einzelheiten ihrer Anwendung eingegangen.

Im Jahr 2009 hat das Kantonale Sozialamt bei den regionalen Sozialdiensten (RSD) eine Umfrage zur Anwendung der Rückerstattungspflicht durchgeführt. Nach der Umfrage hat die Direktion für Gesundheit und Soziales Empfehlungen für die RSD zur harmonisierten Praxisanwendung in diesem Bereich erlassen. Zudem wird die Frage der Rückerstattung regelmässig im Rahmen von Besuchen bei den Sozialkommissionen geprüft (Art. 21 Abs. 6 SHG, Art. 14 Abs. 2 ARSHG).

Dem Staatsrat liegen jedoch seit 2009 keine jüngeren Daten mehr vor, welche die im Postulat genannten Fragen dokumentieren könnten, insbesondere für den Verwaltungsaufwand und die Tragweite der Rückerstattung für Personen, die mit einem Einkommen aus der Sozialhilfe austreten. Weiter wurde die Frage der Nichtinanspruchnahme der Sozialleistungen in unserem Kanton noch nicht vertieft, allen voran wegen methodischer Schwierigkeiten.

Für aktuelle Ergebnisse zu den im Postulat gestellten Fragen ist eine neue Erhebung erforderlich.
Aus diesem Grund empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat für erheblich zu erklären.

21. Dezember 2021



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Wickramasingam Kirthana / Mauron Pierre
**Etat des lieux sur l'aide apportée par les associations
contre la pauvreté et rôle du canton**

2021-GC-57

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 14.04.21, les député-e-s constatent d'une part la mise en lumière par la crise du COVID-19 de la précarité existante dans le canton de Fribourg, et d'autre part, l'engagement de la population et des associations face à cette réalité. Ils relèvent également l'élaboration par 74 associations d'un Manifeste pour la dignité dans le canton de Fribourg. Les député-e-s estiment que ces actions citoyennes prennent le relais d'un filet social insuffisant.

Ils demandent donc au Conseil d'Etat de transmettre au Grand Conseil son analyse de la situation en matière de pauvreté dans le canton de Fribourg, en détaillant l'aide précise fournie par les associations, sa nécessité, ainsi que la part de financement privé-public dans l'aide aux personnes en situation de précarité. Ils souhaitent également que le Conseil d'Etat rende compte de l'efficacité des mécanismes de fonctionnement de l'aide sociale. Pour finir, ils se demandent s'il n'y aurait pas lieu de renforcer la stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté et enjoignent le Conseil d'Etat à transmettre au Grand Conseil son plan d'action ainsi que son délai de mise en œuvre.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a publié en 2016 un rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg qui montre que 3 % de la population se trouvent en situation de pauvreté et 10 % sont considérés comme à risque. Depuis lors, l'évolution de la situation et la crise du Covid-19 ont amené une pénioration des conditions de vie d'une partie de la population. Selon une étude du Centre de recherches conjoncturelles de l'Ecole polytechnique de Zurich, les personnes dont le revenu familial est très faible (inférieur à 4000 francs) ont connu une baisse de revenu de 20 % en moyenne depuis le début de la pandémie.¹

Comme le relèvent les député-e-s, la crise sanitaire a mis en lumière des problématiques qui existaient déjà, mais étaient moins médiatisées. Parmi celles-ci, on peut citer notamment :

- > la fragilité sociale et économique de certains ménages, qui vivent avec des revenus leur permettant tout juste de subvenir à leurs besoins ;
- > la difficulté de ces ménages à faire face à une dépense imprévue ou une baisse de revenu ;
- > l'existence de la précarité laborieuse (working poor) ;

¹ Centre de recherches conjoncturelles (KOF), *La crise du coronavirus exacerbe les inégalités en Suisse*, Communiqué de presse, 23.02.2021, <https://kof.ethz.ch/fr/news-et-manifestations/medias/communiques-de-presse/2021/02/La-crise-du-coronavirus-exacerbe-les-inegalites-en-Suisse.html>, consulté le 04.05.2021.

- > la situation précaire dans laquelle peuvent se trouver les personnes avec une activité professionnelle indépendante en cas de difficulté (pas de droit au chômage, pas d'entrée en matière à l'aide sociale) ;
- > le non-recours aux prestations sociales et à l'aide sociale en particulier ;
- > le surendettement ;
- > la pauvreté des familles et des enfants ;
- > les inégalités socio-économiques.

Face à la pauvreté, multidimensionnelle, et sournoise, comme l'écrivent les député-e-s, le Conseil d'Etat met en place différents types d'actions :

1. Mesures urgentes de prévention de la pauvreté et de soutien aux personnes nouvellement précarisées dans le contexte de la pandémie

En préambule, il y a lieu de rappeler que les mesures déployées au plan fédéral en pareilles circonstances ont démontré la robustesse de notre système de sécurité sociale et sa capacité à protéger la population contre une grave détérioration de ses conditions de vie. Parmi ces mesures, on peut citer notamment les allocations pour perte de gain ou les mesures de l'assurance-chômage (RHT) qui ont été adaptées à la situation pour préserver l'efficacité de la protection sociale.

Sur le plan cantonal, les mesures d'urgence économiques prises en 2020 par le Conseil d'Etat au cours de la première vague représentent un montant total de 60.2 millions de francs. Ceux-ci ont servi à apporter des soutiens dans de multiples domaines tels que, les aides pour les baux commerciaux, le tourisme, les acteurs et actrices culturels, les médias, les bourses d'études pour les personnes de plus de 25 ans ou les reconversions, ou encore des mesures fiscales. En outre, le Conseil d'Etat a attribué 1 million de francs à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) via l'ordonnance sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées (OMEP Covid-19). Ce montant a servi à soutenir la distribution d'aide de première nécessité, à octroyer des aides financières, notamment aux personnes qui n'auraient pas recours à l'aide sociale, et à assurer l'orientation des personnes en difficulté vers les systèmes d'aide ordinaires. Ce montant est redistribué sous forme d'aide à fonds perdu aux institutions et réseaux d'entraide fribourgeois.

Jusqu'à aujourd'hui, les Services sociaux régionaux fribourgeois (SSR) n'ont pas noté d'augmentation du nombre de dossiers d'aide sociale. Le monitoring réalisé au niveau suisse montre même une légère diminution en août 2020 par rapport à 2019. Selon la Conférence suisse des institutions d'action sociale, cette situation tient aux prestations sociales en amont (indemnités journalières de l'assurance chômage, chômage partiel, ...) qui ont été étendues pendant la crise.

2. Mesures de prévention de la pauvreté en « temps ordinaires » :

2.1. Prestations sous condition de ressources

Afin de palier certaines lacunes du filet des assurances sociales, le canton de Fribourg a mis en place différentes prestations dites « sous condition de ressources », autrement dit des prestations auxquelles ont droit uniquement les ménages dont les revenus se trouvent au-dessous d'un certain seuil ou des prestations dégressives en fonction du revenu :

- > Prestations complémentaires à l'AVS-AI – 164 millions en 2020² (financement fédéral, cantonal et communal)
- > Réductions de primes à l'assurance-maladie – 175 millions en 2020³ (financement fédéral et cantonal)
- > Allocations cantonales de maternité, dont allocation cantonale de maternité en cas de besoin – 2 millions en 2020⁴ (financement cantonal)
- > Allocations familiales pour personnes sans activité lucrative – 3,7 millions en 2020⁵ (financement communal, cantonal)
- > Avances de pensions alimentaires – 5,8 millions en 2020⁶ (financement, cantonal et communal)
- > Aide sociale – 39 millions en 2020⁷ (aide matérielle selon la loi sur l'aide sociale LASoc ; financement communal, cantonal)

2.2. Mandat/convention avec des institutions pour des problématiques particulières

Au travers des divers programmes de prévention pilotés par le Conseil d'Etat, des mandats sont confiés à de nombreuses institutions fribourgeoises pour la réalisation de prestations spécifiques. Parmi ces prestations, on peut citer notamment :

- les mesures de soutien à la formation et à l'insertion professionnelle (par ex. OSEO, Lire et Ecrire, espacefemmes, Croix-Rouge fribourgeoise, IPT – Intégration pour tous, Passerelles, OuverTür, Association JeunesParents, Pôle insertion +) ;
- la prévention et la lutte contre le surendettement et le jeu excessif (notamment Caritas Fribourg, REPER, Impuls, FRC) ;
- le soutien en faveur des mères en situation de précarité ainsi que des jeunes parents (notamment SOS futures mamans, Association JeunesParents) ;
- la protection des enfants et des jeunes (Intake Service de l'enfance et de la jeunesse SEJ, Justices de paix) ;
- le soutien aux personnes victimes d'infraction (Centre LAVI, Solidarité femmes) ;
- les activités de promotion en faveur de l'enfance et de la jeunesse (notamment Association fribourgeoise pour l'animation socioculturelle (AFASC), Verein zur Kinder- und Jugendförderung in Deutschfreiburg (VKJ), Frisbee, Association FriTime, Maison de la petite enfance, Au bonheur des Touptits, REPER, Pro Junior Fribourg) ;
- le soutien aux proches aidants (par ex. Proches Aidants-Fribourg, Croix-Rouge fribourgeoise) ;

² Etablissement cantonal des assurances sociales, rapport d'activité 2020, p. 34.

³ Idem, p. 35.

⁴ Idem, p. 38.

⁵ Idem, p. 42.

⁶ Direction de la santé et des affaires sociales, rapport d'activité 2020, p. 52.

⁷ Idem, p. 48.

- le soutien de l'intégration, avec des cours de langue pour les personnes avec un parcours migratoire (Croix-Rouge fribourgeoise, Passerelles, LivrEchange, Caritas Suisse, DeLiF, ORS, OSEO,...) ou l'accompagnement de la grossesse pour les femmes migrantes (espacefemmes) ;
- la promotion de la santé et la prévention, avec notamment des activités de promotion de la santé mentale (Réseau fribourgeois de santé mentale RFSM, Education familiale, Office familial, espacefemmes, REPER, EX-pression, Ensemble-fr, AFAAP, ...) ;
- les mesures soutenues dans le cadre de la politique en faveur des seniors, Senior+ (notamment Pro Senectute, RFSM).

Si l'on considère en particulier les mandats attribués dans le cadre de la LASoc, l'article 14 permet à l'Etat de confier à des institutions privées l'octroi de l'aide sociale à certains groupes de personnes. Ces services assurent une aide spécifique à des publics avec des besoins particuliers (sans-abrisme, dépendance, surendettement, violence domestique...) et agissent en complémentarité avec les services sociaux régionaux, mis en place par les communes, là où ces derniers ne peuvent apporter un soutien aussi spécialisé. Parmi les services sociaux spécialisés figurent notamment :

- > Association La Tuile
- > Association Banc public
- > Association Fri-Santé, Espace de soins et d'orientation
- > Pro Infirmis
- > Pro Senectute
- > Caritas Fribourg
- > Fondation Le Tremplin
- > Ligue contre le cancer
- > SOS futures mamans
- > Solidarité Femmes (LAVI)

Dès le début de la pandémie, afin de consolider le filet de protection sociale mis à l'épreuve par la crise qui s'en est suivie, les services sociaux spécialisés ont été invités à participer à la task force d'urgence sociale, mise sur pied par le Service de l'action sociale SAsoc, et tous ont répondu à l'appel. Leur engagement, dans des circonstances difficiles, a permis d'assurer aux situations les plus précaires les permanences pour accéder à l'hébergement d'urgence, aux soins, à des repas, à des aides financières et aux consultations sociales.

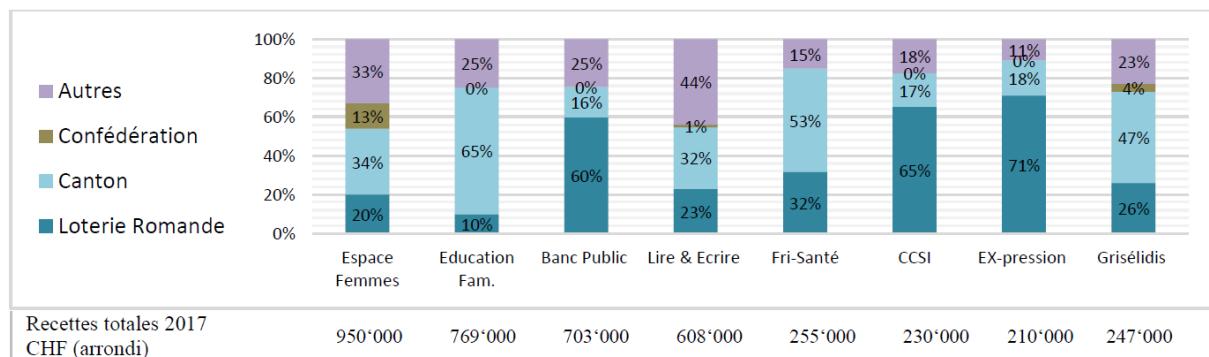
Le Conseil d'Etat est resté attentif à l'évolution de la situation et a d'ailleurs proposé des augmentations de subvention pour certaines structures dans le cadre du budget 2022, lequel a été accepté par le Grand Conseil en novembre 2021. Les montants sont les suivants :

- Caritas Fribourg pour son service de désendettement : + 40 000 francs
- Fri-santé, Espace de soins et d'orientation : + 10 000 francs
- Solidarité femmes, centre LAVI : + 120 000 francs
- Point Rencontre Fribourg : + 90 000 francs

De manière générale, le Conseil d'Etat est conscient de la tâche et de la responsabilité incomptant aux organisations auxquelles il confie des mandats de prestations. Les exigences qui leur sont assorties permettent au mandant de s'assurer, d'une part, de la réalisation et de la qualité des prestations, et d'autre part, de la gestion adéquate des subventions accordées. En outre, les mandats

de prestations comprennent des montants dédiés à la couverture des frais d'exploitation et d'infrastructures. Ces mandats visent des objectifs de politique publique et répondent à des besoins circonscrits selon la législation en vigueur.

En ce qui concerne la part du financement public-privé dans l'aide aux personnes en situation de précarité, les chiffres concernant les prestations sous condition de ressources ont été mentionnés plus haut. Au niveau du financement des institutions fribourgeoises, la part publique-privée est différente pour chacune d'entre elles. Une étude mandatée par la Fondation Arcanum⁸ donne un aperçu pour une dizaine de petites et moyennes associations fribourgeoises (cf. graphique ci-dessous). L'autrice dégage une constante : « la part des fonds publics représente souvent plus de 75 % des recettes totales » et « l'accès limité aux sources de financement privées représente un défi considérable ».



Graphique 1: Mix financier 2017 (source : cf. travail de maîtrise)

2.3. Orientation au sein du réseau social fribourgeois

Depuis exactement 10 ans, le guichet d'orientation et d'information sociales « Fribourg pour tous » (fribourgpourtous.ch) renseigne la population sur les aides disponibles au sein du réseau fribourgeois et dirige les personnes qui le demandent vers les services d'aide professionnelle les plus appropriés, gratuitement, sans rendez-vous et en toute confidentialité. Ce guichet optimise l'utilisation des prestations disponibles, renforce la circulation de l'information auprès de la population et entre les services d'aide et évite les redondances. Depuis sa création, ce guichet a incité plusieurs cantons à mettre sur pied de semblables dispositifs et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a recommandé l'instauration de tels guichets dans sa Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.⁹

2.4. Monitorage de la situation sociale et de la pauvreté et amélioration du dispositif

L'ensemble des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté s'inscrivent dans le cadre de programmes qui définissent l'orientation de politiques publiques mises en œuvre selon la législation. Des mandats de prestations fixent les objectifs et des indicateurs permettant de vérifier les réalisations. Le renouvellement de toutes les subventions est basé sur un monitorage des

⁸ BASCHUNG C., *Eine konzeptionelle Analyse für den Aufbau eines Kompetenzzentrums für kleine und mittelgrosse Nonprofit-Organisationen im sozialen Tätigkeitsbereich*, Fribourg, 2018.

⁹ Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014, p. 41.

activités réalisées par les organisations mandatées. Des analyses ont été effectuées avec succès conformément à la loi sur les subventions entre 2018 et 2019 dans les domaines de l'aide sociale, de l'asile et de l'aide aux victimes d'infraction.

Le Conseil d'Etat est néanmoins conscient, comme l'a montré la crise consécutive à la pandémie, que le dispositif de protection sociale est exposé à des risques. Il a observé, par exemple, les difficultés d'accès à l'aide sociale auxquelles pouvaient être confrontés certains groupes dans la population. Il était attentif à la situation des ménages à risque de pauvreté dont le revenu disponible correspond à 60 % du revenu médian, soit 10 % de la population du canton. C'est la raison pour laquelle le système de protection sociale est constamment l'objet d'un suivi, notamment au travers des évaluations suivantes :

- > Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg : réalisé une fois par législature, il permet au Conseil d'Etat de monitorer le phénomène de la pauvreté et des inégalités sociales sur le territoire fribourgeois. La deuxième édition du rapport est prévue pour fin 2022, en raison de quelques ralentissements consécutifs aux priorités dictées par la pandémie.
- > Pôle d'échanges sur les réalités sociales du canton de Fribourg : en juin 2020, la Haute école de travail social du canton de Fribourg et le Service de l'action sociale ont conclu un partenariat et créé le *Pôle d'échanges sur les réalités sociales du canton de Fribourg*. Basé sur les données récoltées par « Fribourg pour tous », le but du Pôle d'échanges est de produire des connaissances scientifiques permettant de mieux comprendre les problématiques sociales du canton et d'adapter les dispositifs sociaux.
- > Etude sur les effets de seuil dans le canton de Fribourg : partie intégrante de la Stratégie de développement durable, un mandataire externe (le bureau Interface) a été chargé entre 2020 et 2021 de réaliser une étude sur les effets de seuil dans les prestations sociales fribourgeoises. Celle-ci a permis d'identifier quelques écueils et de modéliser certaines modifications législatives à venir.
- > Rapport sur les prestations destinées aux femmes et à leur famille à la suite du postulat 2021-GC-25 de Weck/Fagherazzi.
- > Rapport sur la situation des familles, dont la parution est prévue en 2022 à la suite du postulat 2019-GC-41 Meyer Lötscher/Mäder-Brülhart

2.5. Travaux législatifs

Les efforts du Conseil d'Etat pour renforcer la prévention et la lutte contre la pauvreté se sont aussi traduits, en 2021, par des avancées au niveau législatif. Tout d'abord, l'avant-projet de loi sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LARACE) a été accepté par le Grand Conseil avec une augmentation de l'avance de contribution d'entretien de 400 à 956 francs. Ensuite, deux avant-projets de loi ont été mis en consultation : l'avant-projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) et l'avant-projet de loi sur l'aide sociale (LASoc).

L'avant-projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (LPCFam) donne suite à l'article 60 al. 2 de la Constitution fribourgeoise. Par cette nouvelle loi, l'Etat souhaite soutenir de manière temporaire les familles de condition modeste au moment où leurs enfants en bas âge ont besoin d'une attention de tous les instants, pour qu'elles puissent à la fois s'occuper d'eux et poursuivre leur activité professionnelle sans tomber dans la pauvreté ni être contraintes de demander l'aide sociale.

L'avant-projet de loi sur l'aide sociale (LASoc) vise en particulier à adapter l'aide sociale aux défis résultant de l'évolution de notre société et consolide le rôle primordial rempli par cet ultime filet de notre protection sociale. Les nouveautés principales par rapport au droit actuel sont une nouvelle organisation territoriale du dispositif, une amélioration des instruments à disposition des services sociaux régionaux (SSR) ainsi que le développement d'une politique préventive.

Ce dernier axe constitue une importante amélioration qui se traduit par l'instauration d'une stratégie coordonnée. L'article 9 de l'avant-projet de loi prévoit l'établissement périodique d'un plan d'action sur la base du rapport sur la situation sociale et la pauvreté. Cette disposition confère au système de protection la faculté de s'adapter à l'évolution des problématiques sociales. L'article 5 al. 2 stipule que « l'Etat et les communes préviennent les causes de pauvreté et d'exclusion sociale » et qu'ils « soutiennent le développement de projets contribuant à prévenir les difficultés sociales et matérielles ». L'avant-projet prévoit en outre de renforcer la formation de manière à trouver pour des situations précaires des solutions durables. Il instaure par ailleurs un système d'information coordonné qui facilite l'échange d'informations non seulement entre les organes de l'aide sociale, mais aussi avec les services partenaires afin d'optimiser l'activation de la subsidiarité et de réduire ainsi la dépendance à l'aide sociale.

Les consultations sur ces deux avant-projets de loi ont suscité de nombreuses réponses. Parmi celles-ci figure la position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) qui estime que ces avant-projets de loi constituent une opportunité de mener une réflexion de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC).

Concernant le « Manifeste pour la dignité », la Direction de la santé et des affaires sociales a pris acte de la lettre ouverte publiée par le collectif d'associations. Le Conseil d'Etat a été formellement saisi d'une pétition le 4 octobre dernier, auquel il a répondu en parallèle à la réponse au présent postulat.

3. Conclusion

La prévention et la lutte contre la précarité est une priorité du Conseil d'Etat. Dans ce domaine, plusieurs politiques ont donné naissance depuis quelques années à quantité de mesures et actions. Des mesures à plus court terme ont été réalisées depuis la crise sanitaire du COVID-19. D'autres travaux, en particulier législatifs, sont en passe de s'achever, notamment la nouvelle loi sur l'aide sociale ou la nouvelle loi sur les prestations complémentaires pour les familles. Partant de ce constat, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > fractionner le postulat ;
- > accepter le volet visant à analyser l'opportunité d'un renforcement de la stratégie cantonale de prévention et de lutte contre la pauvreté et à transmettre au Grand Conseil un plan d'action ; il se basera notamment pour cela sur les conclusions du Rapport sur la situation sociale et la pauvreté prévu fin 2022 et celles du Rapport sur la situation des familles prévu également en 2022 suite au postulat 2019-GC-41 Meyer Lötscher/Mäder-Brülhart mentionné sous le point 2.4.
- > rejeter le volet relatif à la transmission de l'analyse de l'aide précise fournie par les associations, sa nécessité, ainsi que la part de financement privé-public dans l'aide aux personnes en situation de précarité de même que l'analyse de l'efficacité des mécanismes de fonctionnement de l'aide sociale. Il estime en effet y avoir répondu dans les différents points soulevés dans la présente réponse.

En cas de refus sur le fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.

30 novembre 2021



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Wickramasingam Kirthana / Mauron Pierre
**Bestandesaufnahme der Hilfe, die Vereine gegen die Armut
leisten, und Rolle des Kantons**

2021-GC-57

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 14.4.21 eingereichten und begründeten Postulat stellen die Grossrätin und der Grossrat einerseits die durch die COVID-19-Krise ans Licht gebrachte bestehende Armut im Kanton Freiburg und andererseits das Engagement der Bevölkerung und der Vereine in Anbetracht dieser Realität fest. Sie verweisen zudem auf das von 74 Vereinen ausgearbeitete Manifest für die Würde im Kanton Freiburg. Die Grossrätin und der Grossrat sind der Ansicht, dass diese Bürgeraktionen die Löcher eines unzureichenden sozialen Netzes stopfen.

Sie verlangen deshalb vom Staatsrat, dem Grossen Rat eine Situationsanalyse der Armut im Kanton Freiburg zu übermitteln, in der die genaue, von den Vereinen gelieferte Hilfe, ihre Notwendigkeit und der öffentlich-private Finanzierungsanteil in der Hilfe von armutsbetroffenen Personen ausgeführt wird. Sie wünschen zudem, dass der Staatsrat über die Wirksamkeit der Funktionsmechanismen der Sozialhilfe Bericht erstattet. Schliesslich fragen sie sich, ob die kantonale Strategie zur Armutsbekämpfung nicht verstärkt werden sollte und tragen dem Staatsrat auf, dem Grossen Rat einen Aktionsplan mit Umsetzungsfrist zu übermitteln.

II. Antwort des Staatsrats

2016 veröffentlichte der Staatsrat einen Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, der aufzeigte, dass 3 % der Bevölkerung armutsbetroffen und 10 % armutsgefährdet sind. Seitdem führten die Entwicklung der Lage und die COVID-19-Krise zu einer Verschlechterung der Lebensbedingungen eines Teils der Bevölkerung. Laut einer Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich vermelden Personen mit einem sehr tiefem Haushaltseinkommen von unter 4000 Franken seit Beginn der Pandemie im Durchschnitt einen Einkommensrückgang von 20 %.¹

Wie die Grossrätin und der Grossrat anführen, brachte die Gesundheitskrise bereits existierende, aber bis anhin wenig mediatisierte Probleme ans Licht. Zu diesen gehören namentlich:

- > die soziale und wirtschaftliche Anfälligkeit einiger Haushalte, die mit einem Einkommen leben, das knapp für ihren Lebensunterhalt ausreicht;
- > die Schwierigkeit dieser Haushalte, eine ungeplante Ausgabe oder eine Einkommensminderung zu tragen;

¹ Konjunkturforschungsstelle (KOF), *Corona-Krise verschärft Ungleichheit in der Schweiz*, Medienmitteilung, 23.02.2021, <https://kof.ethz.ch/news-und-veranstaltungen/medien/medienmitteilungen/2021/02/corona-krise-verschaerft-ungleichheit-in-der-schweiz.html>, besucht am 04.05.2021.

- > die bestehende Erwerbsarmut (Working Poor);
- > die prekäre Situation, in der sich Personen mit einer selbstständigen Erwerbstätigkeit bei Schwierigkeiten wiederfinden können (kein Anspruch auf Arbeitslosengeld, kein Eintreten der Sozialhilfe);
- > die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen und insbesondere der Sozialhilfe;
- > die Überschuldung;
- > die Familien- und Kinderarmut;
- > die sozioökonomischen Ungleichheiten.

Gegenüber der mehrdimensionalen und – laut Grossrätin und Grossrat – hinterlistigen Armut setzt der Staatsrat verschiedene Aktionsarten um:

1. Sofortmassnahmen für die Armutsprävention und Unterstützung von im Kontext der Pandemie neu verarmten Personen

Zu Beginn ist daran zu erinnern, dass die in derartigen Fällen auf Bundesebene umgesetzten Massnahmen die Robustheit unseres sozialen Sicherheitssystems und seine Kapazität, die Bevölkerung vor einer gravierenden Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen zu schützen, aufgezeigt haben. Zu diesen Massnahmen gehören namentlich der Erwerbsersatz oder die Massnahmen der Arbeitslosenversicherung (Kurzarbeit), die an die Lage angepasst wurden, um die Wirksamkeit des Sozialschutzes zu bewahren.

Auf kantonaler Ebene belaufen sich die 2020 vom Staatsrat während der ersten Welle ergriffenen wirtschaftlichen Sofortmassnahmen auf einen Totalbetrag von 60,2 Millionen Franken. Mit diesen Geldern wurde in vielen Bereichen Unterstützung geleistet, wie etwa für Geschäftsmieten, den Tourismus, für kulturelle Akteurinnen und Akteure, die Medien, Stipendien für über 25-Jährige und für Umschulungen oder auch steuerliche Massnahmen. Über die Verordnung über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Unterstützung von Personen, die aufgrund der Corona-Krise erstmals von Prekarität betroffen und armutsgefährdet sind (WMPA-COVID-19) gewährte der Staatsrat ausserdem der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) eine Million Franken. Mit diesem Betrag wird die Verteilung lebensnotwendiger Hilfe, die Gewährung von Finanzhilfen – namentlich an Personen, die keine Sozialhilfe beziehen würden, – und die Weiterleitung von Personen in Schwierigkeiten an die ordentlichen Hilfssysteme unterstützt. Er wird in Form von A-fonds-perdu-Beiträgen an die Freiburger Einrichtungen und Netzwerke für gegenseitige Hilfe verteilt.

Bis heute haben die regionalen Freiburger Sozialdienste (SHG) keinen Anstieg von Sozialhilfedosiers gemeldet. Das auf Bundesebene durchgeführte Monitoring zeigt im August 2020 sogar eine leichte Abnahme gegenüber 2019. Den Grund dafür sieht die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe in den vorgelagerten Sozialleistungen (Taggelder ALV, Kurzarbeit usw.), die während der Krise ausgebaut wurden.

2. Massnahmen für die Armutsprävention in «normalen Zeiten»:

2.1. Bedarfsabhängige Leistungen

Um einige Lücken des Sozialversicherungsnetzwerks zu schliessen, führte der Kanton Freiburg verschiedene, sogenannte «bedarfsabhängige» Leistungen ein, das heisst Leistungen, auf die einzige Haushalte Anspruch haben, deren Einkommen unter einer bestimmten Schwelle liegt, oder vom Einkommen abhängige degressive Leistungen:

- > Ergänzungsleistungen zur AHV-IV – 164 Millionen im Jahr 2020² (Finanzierung durch Bund, Kanton und Gemeinden)
- > Prämienverbilligung der Krankenkasse – 175 Millionen im Jahr 2020³ (Finanzierung durch Bund und Kantone)
- > kantonale Mutterschaftsbeiträge, darunter Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall – 2 Millionen im Jahr 2020⁴ (Finanzierung durch den Kanton)
- > Familienzulagen für nichterwerbstätige Personen – 3,7 Millionen im Jahr 2020⁵ (Finanzierung durch Gemeinden, Kanton)
- > Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen – 5,8 Millionen im Jahr 2020⁶ (Finanzierung durch Kanton und Gemeinden)
- > Sozialhilfe – 39 Millionen im Jahr 2020⁷ (materielle Hilfe gemäss aktuellem Sozialhilfegesetz SHG; Finanzierung durch Gemeinden, Kanton)

2.2. Mandat/Vereinbarung mit Einrichtungen für besondere Problematiken

Über verschiedene, vom Staatsrat geleitete Präventionsprogramme werden zahlreichen Freiburger Einrichtungen Mandate für das Erbringen von spezifischen Leistungen anvertraut. Zu diesen Leistungen gehören namentlich:

- Unterstützungsmassnahmen für die Ausbildung und die berufliche Eingliederung (z. B. SAH, Lire et Écrire, frauenraum, Freiburger Rotes Kreuz, IPT – Intégration pour tous, Passerelles, OuverTür, Verein JeunesParents, Integrationspool+);
- die Prävention und die Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht (namentlich Caritas Freiburg, REPER, Impuls, FRC);
- die Unterstützung armutsbetroffener Mütter sowie junger Eltern (namentlich SOS Werdende Mütter, Verein JeunesParents);
- der Kindes- und Jugendschutz (Intake Jugendamt, Friedensgerichte);
- die Unterstützung von Opfern von Straftaten (Opferberatungsstelle, Frauenhaus);
- Förderaktivitäten für Kinder und Jugendliche (namentlich Association fribourgeoise pour l'animation socioculturelle AFASC, Verein zur Kinder- und Jugendförderung in Deutschfreiburg VKJ, Frisbee, Verein FriTime, Maison de la petite enfance, Au bonheur des Touptits, REPER, Pro Junior Freiburg);
- die Unterstützung der pflegenden Angehörigen (z. B. Pflegende Angehörige Freiburg, Freiburger Rotes Kreuz);
- die Unterstützung der Integration mit Sprachkursen für Personen mit Migrationshintergrund (Freiburger Rotes Kreuz, Passerelles, LivrEchange, Caritas Schweiz, DeLiF, ORS, SAH usw.) oder Schwangerschaftsbegleitung für Migrantinnen (frauenraum);
- die Gesundheitsförderung und Prävention, namentlich mit Aktivitäten für die Förderung der psychischen Gesundheit (Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit FNPG, Verein Familienbegleitung, Paar- und Familienberatung, frauenraum, REPER, EX-pression, Ensemble-fr, AFAAP usw.);

² Kantonale Sozialversicherungsanstalt, Tätigkeitsbericht 2020, S. 34

³ Idem, S. 35.

⁴ Idem, S. 38.

⁵ Idem, S. 42.

⁶ Direktion für Gesundheit und Soziales, Tätigkeitsbericht 2020, S. 52.

⁷ Idem, S. 48.

- die im Rahmen der Seniorenpolitik Senior+ unterstützten Massnahmen (namentlich Pro Senectute, FNPG).

Insbesondere in Bezug auf die im Rahmen des SHG vergebenen Mandate, ermöglicht Art. 14 dem Staat, private Institutionen mit der Gewährung von Sozialhilfe für bestimmte Personengruppen zu beauftragen. Diese Dienste stellen eine spezifische Hilfe für ein Publikum mit besonderen Bedürfnissen dar (Obdachlosigkeit, Abhängigkeit, Überschuldung, häusliche Gewalt usw.). Sie ergänzen die regionalen Sozialdienste der Gemeinden dort, wo diese keine solch spezialisierte Hilfe erbringen können. Zu den spezialisierten Sozialdiensten gehören namentlich:

- > Verein La Tuile
- > Verein Banc public
- > Verein Fri-Santé – Raum für Beratung und Behandlung
- > Pro Infirmis
- > Pro Senectute
- > Caritas Freiburg
- > Stiftung Le Tremplin
- > Krebsliga
- > SOS Werdende Mütter
- > Frauenhaus (Opferberatungsstelle)

Für die Konsolidierung des von der pandemiebedingten Krise auf die Probe gestellten Sozialschutznetzes wurden die spezialisierten Sozialdienste ab Beginn der Pandemie eingeladen, sich an der Taskforce für soziale Notfälle («Task force accueils d'urgence sociale», TAUS) zu beteiligen, die vom Sozialamt eingesetzt worden war. Alle sind der Einladung gefolgt. Durch ihr Engagement in diesen schwierigen Umständen konnten für die prekärsten Situationen Bereitschaftsdienste für den Zugang zu Notunterkünften, Pflege, Mahlzeiten, Finanzhilfen und Sozialberatung sichergestellt werden.

Der Staatsrat hat die Entwicklung der Lage aufmerksam verfolgt und übrigens im Rahmen des Voranschlags 2022, den der Grosse Rat im November 2021 genehmigte, eine Erhöhung der Subvention für bestimmte Strukturen vorgeschlagen. Es handelt sich um folgende Beträge:

- Caritas Freiburg für die Schuldenberatung: + 40 000 Franken
- Fri-Santé – Raum für Beratung und Behandlung: + 10 000 Franken
- Frauenhaus, Opferberatungsstelle: + 120 000 Franken
- Verein Begleitete Besuchstage Freiburg + 90 000 Franken

Im Wesentlichen ist sich der Staatsrat der Aufgabe und der Verantwortung bewusst, die den Organisationen zufallen, an die er Leistungsaufträge vergibt. Die dazugehörigen Anforderungen ermöglichen dem Auftraggeber, einerseits die Realisierung und die Qualität der Leistungen und andererseits die ordnungsgemäße Verwaltung der gewährten Subventionen sicherzustellen. Ausserdem enthalten die Leistungsaufträge Beträge für die Abdeckung der Betriebs- und Infrastrukturkosten. Diese Aufträge zielen auf Zielsetzungen der öffentlichen Politik ab und entsprechen klar abgegrenzten Bedürfnissen gemäss der geltenden Gesetzgebung.

Was den öffentlich-privaten Finanzierungsanteil in der Unterstützung von armutsbetroffenen Personen anbelangt, sind die Zahlen der bedarfsabhängigen Leistungen oben aufgeführt. Bei der Finanzierung der Freiburger Institutionen variiert der öffentlich-private Anteil für jede von ihnen. Eine von der Arcanum Stiftung⁸ in Auftrag gegebene Studie bietet einen Überblick über ein Dutzend kleine und mittlere Freiburger Vereine (s. untenstehende Grafik). Die Autorin zeigt eine Konstante auf: «der Anteil der staatlichen Gelder beträgt oftmals mehr als 75 % der Gesamteinnahmen» und «der beschränkte Zugang zu privaten Finanzierungsquellen stellt eine erhebliche Herausforderung dar».

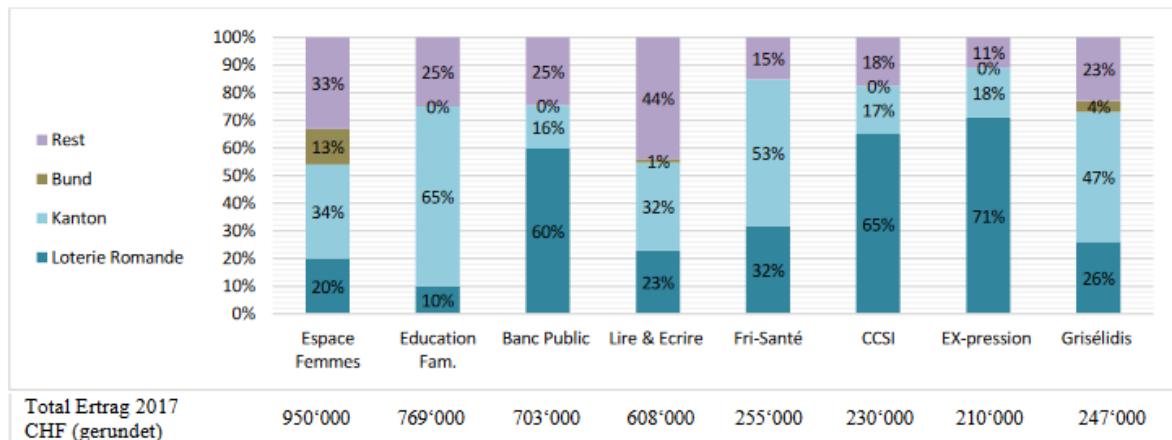


Abbildung 4: Finanzierungsmix 2017 (Quelle: s. Masterarbeit)

2.3. Weiterleitung innerhalb des Freiburger Sozialnetzwerks

Der Schalter für soziale Informationen und Beratung «Freiburg für alle» (freiburgfueralle.ch) informiert die Bevölkerung seit genau 10 Jahren über die verfügbaren Hilfen im Freiburger Netzwerk und verweist Personen, die danach fragen, an die sachdienlichsten professionellen Hilfsdienste. Diese Dienstleistung ist kostenlos, ohne Voranmeldung und vertraulich. Der Schalter optimiert die Nutzung der verfügbaren Leistungen, stärkt den Informationsfluss in der Bevölkerung und zwischen den Hilfsdiensten und verhindert Doppelspurigkeiten. Seit seiner Gründung führte dieser Schalter dazu, dass in mehreren Kantonen ähnliche Dispositive eingeführt wurden; das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) empfiehlt in seiner nationalen Strategie zur Armutsbekämpfung die Einrichtung solcher Schalter.⁹

2.4. Monitoring der sozialen Lage und der Armut sowie Verbesserung des Dispositivs

Die Gesamtheit der Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Armut sind auf die Programme abgestimmt, die die Ausrichtung der öffentlichen Politik definieren und entsprechend der Gesetzgebung umgesetzt werden. Die Ziele werden mit Leistungsaufträgen festgelegt und die Realisierungen mit Indikatoren überprüft. Die Verlängerung aller Subventionen stützt sich auf ein Monitoring der Tätigkeiten, die von den beauftragten Organisationen realisiert werden. In Überein-

⁸ BASCHUNG C., *Eine konzeptionelle Analyse für den Aufbau eines Kompetenzzentrums für kleine und mittelgrosse Nonprofit-Organisationen im sozialen Tätigkeitsbereich*, Freiburg, 2018.

⁹ Bericht des Bundesrates zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25. September 2014, S. 41.

stimmung mit dem Subventionsgesetz wurden zwischen 2018 und 2019 in den Bereichen Sozialhilfe, Asylwesen und Opferhilfe erfolgreich Analysen durchgeführt.

Der Staatsrat ist sich nichtsdestotrotz bewusst, dass das Dispositiv des Sozialschutzes, wie die pandemiebedingte Krise gezeigt hat, Risiken ausgesetzt ist. Er hat beispielsweise die Schwierigkeiten beim Zugang zur Sozialhilfe beobachtet, denen sich bestimmte Bevölkerungsgruppen gegenübersehen können. Seine Aufmerksamkeit galt der Situation der armutsgefährdeten Haushalte, deren verfügbares Einkommen 60 % des Medianeinkommens entspricht. Dies betrifft 10 % der Bevölkerung des Kantons. Aus diesem Grund wird das Sozialschutzsystem laufend überprüft, namentlich mit folgenden Beurteilungen:

- > Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg: einmal pro Legislaturperiode. Ermöglicht dem Staatsrat, die Phänomene Armut und soziale Ungleichheiten auf Freiburger Gebiet zu überwachen. Die zweite Ausgabe des Berichts ist aufgrund einiger pandemiegeschuldeten, aufeinanderfolgenden Verzögerungen der Prioritäten für Ende 2022 geplant;
- > Pool zum Austausch über die sozialen Gegebenheiten im Kanton Freiburg: Im Juni 2020 ging die Hochschule für soziale Arbeit des Kantons Freiburg mit dem Kantonalen Sozialamt eine Partnerschaft ein und schuf den *Pool zum Austausch über die sozialen Gegebenheiten im Kanton Freiburg*. Gestützt auf die von «Freiburg für alle» gesammelten Daten soll der Pool zum Austausch wissenschaftliche Erkenntnisse produzieren, die ein besseres Verständnis der sozialen Probleme des Kantons und die Anpassung der sozialen Dispositive ermöglichen;
- > Studie über die Schwelleneffekte im Kanton Freiburg: fester Bestandteil der Strategie Nachhaltige Entwicklung. Ein externer Auftragnehmer (Büro Interface) wurde zwischen 2020 und 2021 beauftragt, eine Studie über die Schwelleneffekte der Freiburger Sozialleistungen durchzuführen. Dies ermöglichte, einige Klippen zu identifizieren und bestimmte zukünftige Gesetzesänderungen als Modell darzustellen;
- > Bericht über die Leistungen für Frauen und ihre Familien infolge des Postulats 2021-GC-25 de Weck/Fagherazzi;
- > Bericht über die Situation der Familien, der 2022 erscheint, infolge des Postulats 2019-GC-41 Meyer Lütscher/Mäder-Brülhart

2.5. Gesetzgebungsarbeiten

Die Bemühungen des Staatsrats für die Stärkung der Prävention und der Bekämpfung der Armut zeigten sich 2021 an den Fortschritten auf legislativer Ebene. Zunächst genehmigte der Grosse Rat den Vorentwurf des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUBG) mit einer Erhöhung der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen von 400 auf 956 Franken. Schliesslich wurden zwei Gesetzesvorentwürfe in die Vernehmlassung geschickt: der Vorentwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) und der Vorentwurf des Sozialhilfegesetzes (SHG).

Der Vorentwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) leistet Artikel 60 Abs. 2 der Freiburger Verfassung Folge. Der Staat möchte mit diesem neuen Gesetz Familien in bescheidenen Verhältnissen vorübergehend zu jener Zeit unterstützen, in dem ihre kleinen Kinder ständige Aufmerksamkeit erfordern. Die Eltern sollen sich sowohl um sie kümmern als auch ihre Berufstätigkeit weiterführen können, ohne in Armut zu geraten oder sich gezwungen zu sehen, Sozialhilfe zu beantragen.

Der Vorentwurf des Sozialhilfegesetzes (SHG) zielt im Besonderen auf die Anpassung der Sozialhilfe an die Herausforderungen ab, die sich aus der Entwicklung unserer Gesellschaft ergeben. Er konsolidiert zudem die zentrale Rolle dieses letzten Auffangnetzes unseres Sozialschutzes. Die wichtigsten Neuerungen in Bezug auf das aktuelle Gesetz bestehen in der neuen Gebietsorganisation des Dispositivs, einer Verbesserung der den regionalen Sozialdiensten (RSD) zur Verfügung stehenden Hilfsmittel sowie in der Entwicklung einer Präventionspolitik.

Dieser letzte Schwerpunkt stellt eine wichtige Verbesserung dar, die mit der Einführung einer koordinierten Strategie umgesetzt wird. Artikel 9 des Gesetzesvorentwurfs sieht die Erstellung eines periodischen Aktionsplans gestützt auf den Bericht über die soziale Situation und die Armut vor. Diese Bestimmung verleiht dem Sozialsystem die Fähigkeit, sich an die Entwicklung der sozialen Problematiken anzupassen. Artikel 5 Abs. 2 legt fest, dass «der Staat und die Gemeinden [...] den Ursachen für Armut und soziale Ausgrenzung» vorbeugen und «die Entwicklung von Projekten für die Prävention [...] von sozialen und materiellen Schwierigkeiten» unterstützen. Der Vorentwurf sieht zudem die Stärkung der Ausbildung vor, um dauerhafte Lösungen für prekäre Situationen zu finden. Er führt zudem ein koordiniertes Informationssystem ein, das nicht nur den Informationsaustausch zwischen den Sozialhilfeorganen, sondern auch mit den Partnerdiensten vereinfacht, um die Aktivierung der Subsidiarität zu optimieren und so die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu senken.

Die Vernehmlassungen dieser beiden Gesetzesvorentwürfe führte zu zahlreichen Antworten. Dazu gehört die Stellungnahme des Freiburger Gemeindeverbands (FGV), der der Ansicht ist, dass diese Gesetzesvorentwürfe eine Gelegenheit sind, Überlegungen zur Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) anzustellen.

Was das «Manifest für die Würde» betrifft, nahm die Direktion für Gesundheit und Soziales den offenen Brief des Vereinskollektivs zur Kenntnis. Beim Staatsrat wurde am 4. Oktober 2021 eine formelle Petition eingereicht, auf die er parallel zur Antwort auf dieses Postulat geantwortet hat.

3. Schlussfolgerung

Die Prävention und Bekämpfung der Armut ist eine Priorität des Staatsrats. In den letzten Jahren haben mehrere Strategien und Programme in diesem Bereich zu einer Vielzahl von Massnahmen und Aktionen geführt. Seit der Gesundheitskrise des Coronavirus werden kurzfristigere Massnahmen umgesetzt. Andere Arbeiten, insbesondere gesetzgeberische, sind in der Abschlussphase, namentlich das neue Sozialhilfegesetz und das neue Gesetz über die Ergänzungsleistungen für Familien. Von dieser Feststellung ausgehend, beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat:

- > das Postulat aufzuteilen;
- > den Abschnitt über die Analyse der Zweckmässigkeit einer Stärkung der kantonalen Strategie zur Prävention und Bekämpfung der Armut zu genehmigen und dem Grossen Rat einen Aktionsplan zu übermitteln. Dieser wird sich namentlich auf die Schlussfolgerungen des Berichts über die soziale Situation und die Armut stützen, der Ende 2022 geplant ist, sowie auf jene des Berichts über die Situation der Familien, der ebenfalls 2022 geplanten Folge des Postulats 2019-GC-41 Meyer Lötscher/Mäder-Brülhart, erwähnt unter Punkt 2.4;
- > den Abschnitt zurückzuweisen, der sich auf die Übermittlung der Analyse der genauen Hilfe, die von den Vereinen geliefert wird, auf ihre Notwendigkeit, auf den öffentlich-privaten Finanzierungsanteil in der Hilfe für armutsbetroffene Personen sowie auf die Analyse der Wirksamkeit

der Funktionsmechanismen der Sozialhilfe bezieht. Er ist der Ansicht, diese verschiedenen angesprochenen Punkte in dieser Antwort beantwortet zu haben.

Wird die Aufteilung zurückgewiesen, beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat zurückzuweisen.

30. November 2021



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat de Weck Antoinette / Fagherazzi Martine

2021-GC-25

**Comment assurer le futur des structures offrant des prestations
de soutien aux femmes du canton de Fribourg et à leur famille**

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 8 février 2021, les députées Antoinette de Weck et Martine Fagherazzi sollicitent auprès du Conseil d'Etat la réalisation d'un rapport sur les besoins des femmes en difficulté dans le canton ainsi que de leur famille. Il est attendu que ce rapport analyse la cohérence du dispositif cantonal avec une attention particulière sur les difficultés induites par la crise sanitaire liée au COVID-19 pour ces personnes. Les députées s'inquiètent également quant à la situation financière des organisations offrant des prestations en faveur des femmes¹ en difficulté.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le canton de Fribourg met en œuvre de nombreuses prestations spécifiquement en faveur des femmes en difficulté et de leur famille. Ces prestations s'inscrivent en premier lieu dans des bases légales fédérales et cantonales.

S'agissant du domaine en question, les fondements sont inscrits notamment dans la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (Leg), la loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés, la loi fédérale sur les centres de consultation en matière de grossesse, la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), la loi fédérale sur l'asile (LAsi), la loi sur la santé (LSan), la loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ), la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), la loi sur les allocations de maternité (LAMat), la loi sur l'aide sociale (LAsoc), la loi sur les bourses et les prêts d'études (LBPE) ou la loi sur les seniors (LSen).

D'autres dispositions sont à bout touchant, telles l'avant-projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles (AP LPCFam) et l'avant-projet de révision de la loi sur l'aide sociale, dont les consultations viennent d'avoir lieu. Par ailleurs, le Grand Conseil a adopté en date du 8 septembre 2021 le projet de loi sur l'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien (LARACE). La Stratégie cantonale de santé sexuelle - faisant partie du programme de législature 2017-21 - sera également prochainement finalisée.

¹ A relever que le concept pourrait s'étendre, dans le même sens que le souhaite la Convention d'Istanbul comme la violence à l'égard de toute personne qui s'identifie partiellement ou totalement comme femme, qui est perçue par moments ou en totalité comme femme ou qui a été socialisée comme une fille ou femme (nous faisons entre autres référence ici aux personnes trans*, aux personnes intersexué.e.s, et non-binaires, aux femmes cisgenres et à leur famille).

Des programmes sont mis en place selon ces dispositions légales pour développer les mesures nécessaires de façon coordonnée. Parmi ceux-ci, on dispose du Concept cantonal de lutte contre la violence au sein du couple et ses impacts sur la famille, du Plan pour l'égalité entre les femmes et hommes au sein de l'administration cantonale, du Programme d'intégration cantonal (PIC) ainsi que de l'Agenda Intégration Suisse (AIS), de la Stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention, Perspectives 2030 et des programmes cantonaux thématiques qui y sont rattachés (alimentation, mouvement, santé mentale, alcool et tabac), de la Stratégie "Je participe!" - Perspectives 2030, en faveur des enfants et des jeunes, du concept interdirectionnel DICS-DSAS santé à l'école, du Rapport sur la situation sociale et la pauvreté ou encore du Concept Senior+.

Des commissions intersectorielles veillent au développement, à la mise en œuvre et à la coordination de ces programmes. Il existe à ce titre la Commission contre la violence au sein du couple, la Commission de l'égalité et de la famille, la Commission cantonale pour l'intégration des migrants et des migrantes et la prévention du racisme, la Commission cantonale de promotion de la santé et de prévention, la Commission de l'enfance et de la jeunesse ou la Commission de coordination de la collaboration interinstitutionnelle (CII), la Commission consultative dans le domaine de la prostitution.

La coordination s'effectue également au plan national, notamment au travers de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), en ce qui concerne les enjeux stratégiques, ou dans le cadre de groupes de travail, pour les questions opérationnelles.

Ces programmes et ces collaborations permettent de tisser un réseau de prestations adaptées et cohérentes pour faire face aux transformations sociales que nous vivons. Parmi ces prestations, on peut citer : la promotion de l'égalité, notamment dans la vie professionnelle, la formation ou la politique ; la valorisation des compétences (« empowerment ») ; la lutte contre la violence domestique et contre le harcèlement sexuel ; la prise en charge de victimes de violence ; la lutte contre la pauvreté, qui comprend des soutiens spécifiques, par exemple en faveur des mères en situation de précarité ainsi que des jeunes parents ; le soutien de l'intégration, avec des cours de langue pour les personnes avec un parcours migratoire ou encore des activités en faveur de la petite enfance et des familles ; les prestations et les services en matière de santé sexuelle globale ; les activités de protection et de promotion en faveur de l'enfance et de la jeunesse ; ou encore la promotion de la santé et la prévention, avec des activités d'accompagnement de la grossesse pour les femmes migrantes, de différents soutiens : à la coparentalité ; lors de la séparation ; lors d'événements critiques de l'existence (deuil, maladie, séparation) ; aux parents auteurs de violence, ou encore des ateliers pour enfants victimes en lien avec la violence au sein du couple.

Certaines prestations sont directement offertes par les services de l'Etat, comme le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille (BEF), le guichet d'information et d'orientation sociale Fribourg pour tous (FpT), le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR) ou encore le Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS).

D'autres sont confiées à des acteurs associatifs, notamment lorsque ceux-ci ont développé une expertise particulière ou bénéficient d'un accès privilégié aux populations vulnérables. Des mandats de prestation sont établis dans ce contexte, par exemple avec des organisations assumant le rôle de services sociaux spécialisés au titre de la loi sur l'aide sociale (art. 14 LASoc). Ces services sociaux spécialisés sont ORS et Caritas Suisse, Département Migration et Intégration Suisse Romande, pour le domaine de l'asile et des réfugiés, ainsi que Banc Public, La Tuile, Le Tremplin, la Ligue

fribourgeoise contre le cancer, Pro Senectute, Caritas Fribourg, SOS futures mamans, Solidarité Femmes et Pro Infirmis.

Dans différents domaines, d'autres partenaires interviennent encore, tels que REPER, As'trame, l'Office Familial, Fri-Santé- Gridélidis, l'Association pour l'Education Familiale, Ex-Pression, ENSEMBLE, espacefemmes-frauenraum ou encore la Croix-Rouge fribourgeoise, Aux Etangs-Fondation pour la femme et l'enfant, pour la population dans son ensemble et les personnes confrontées à des difficultés particulières.

Tous les mandats concernés sont établis en regard de la loi cantonale sur les subventions (LSub). De ce fait, ils respectent des principes de financement stricts et répondent à des critères en matière de suivi. Néanmoins, ils sont également le fruit d'une collaboration étroite avec les organisations partenaires. En effet, la pertinence des prestations tout comme les enjeux financiers sont examinés avec celles-ci de façon régulière. C'est le cas actuellement pour plusieurs associations qui interviennent auprès de femmes en difficulté. Les services étatiques collaborent également entre eux dans l'examen des mandats confiés à un même acteur, pour vérifier la pertinence, la complémentarité du soutien ou encore son envergure.

Considérant les questions posées dans ce postulat, le Conseil d'Etat constate qu'il a déjà eu l'occasion d'en traiter une grande partie ou le fera prochainement dans le cadre des instruments parlementaires suivants :

- > Les mesures cantonales en matière de promotion de l'égalité, de lutte contre la violence et de prise en charge des victimes ont été détaillées en 2019 dans le cadre de deux instruments parlementaires ([2019-CE-241](#) et [242](#)). Le Conseil d'Etat a répondu aux deux questions.
- > Fin 2020, dans le cadre du Mandat [2020-GC-202](#), le Conseil d'Etat a également présenté une analyse détaillée de la situation de l'association espacefemmes-frauenraum, pour laquelle des soutiens exceptionnels ont été déployés. Le mandat a été accepté par le Grand Conseil.
- > Le [premier rapport sur la situation sociale et la pauvreté](#) dans le canton est paru en 2016 (postulat P2072.10). Une nouvelle édition est prévue pour 2022.
- > Un rapport sur la politique familiale, issu du postulat [2019-GC-41](#), sera également élaboré en 2022. Dans sa réponse à l'instrument parlementaire, le Conseil d'Etat a déjà dressé un état des mesures phares en la matière. Le postulat a été accepté par le Grand Conseil, le rapport est en préparation.

Par ailleurs, les effets de la crise socio-sanitaire liée au COVID-19 en particulier sur les personnes vulnérables constituent un autre aspect important soulevé dans le postulat. En premier lieu, la situation a fait l'objet d'un suivi dans le cadre des rencontres de coordination ordinaires avec les services sociaux régionaux.

Dans le cadre de la gestion de la crise liée au COVID-19, deux plateformes de coordination ont également été mises sur pied à partir du 13 mars 2020 pour assurer en particulier la coordination des prestations en faveur des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que les prestations d'accueil d'urgence pour les personnes en situation de détresse. Ces plateformes, qui se sont réunies depuis le début de la crise sur une base pratiquement hebdomadaire, ont permis, aux autorités, de relayer au niveau du terrain les mesures sanitaires avec efficacité et, aux organisations

en première ligne, de faire remonter les besoins en matière de prise en charge, afin d'y répondre de manière concertée.

A cet égard, une aide exceptionnelle d'un million de francs a été débloquée dans le cadre de l'Ordonnance sur les mesures économiques destinées à lutter contre les effets du coronavirus par un soutien aux personnes nouvellement précarisées et à risque de pauvreté (OMEP COVID-19). L'attribution de cette aide a été effectuée dans le cadre d'une étroite collaboration avec les acteurs du terrain pour faire face aux besoins qui se sont manifestés tout au long de la crise.

A fin septembre 2021 un montant total de 868 064 francs a été distribué, notamment à REPER, à Fri-santé, à La Tuile, à Caritas Fribourg et Gruyère, aux Saint Bernard du Cœur ou encore à Table couvre-toi Fribourg et Bulle, pour des aides de première nécessité.

Egalement en lien avec la crise COVID-19, un Plan de soutien jeunesse est actuellement en cours de finalisation et aura des implications sur les mesures qui s'adressent à la population âgée de 12 à 25 ans.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat propose d'accepter ce postulat, afin de compléter les informations déjà fournies. Il estime opportun de présenter les mesures en faveur du public en question en matière de prévention, de santé et d'intégration. Il transmettra au Grand Conseil le rapport dans le délai légal.

23 novembre 2021



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat de Weck Antoinette / Fagherazzi Martine
Wie kann die Zukunft von Organisationen, die Frauen und Familien im Kanton Freiburg unterstützen, gesichert werden?

2021-GC-25

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 8. Februar 2021 eingereichten und begründeten Postulat fordern die Grossrätinnen Antoinette de Weck und Martine Fagherazzi den Staatsrat dazu auf, einen Bericht zu den Bedürfnissen notleidender Frauen und ihrer Familien im Kanton Freiburg zu verfassen. In diesem Bericht soll die Kohärenz des kantonalen Dispositivs mit besonderem Augenmerk auf die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der COVID-19-Gesundheitskrise für diese Personen analysiert werden. Die Grossrätinnen sind zudem besorgt um die finanzielle Situation der Organisationen, die Leistungen für notleidende Frauen¹ anbieten.

II. Antwort des Staatsrates

Der Kanton Freiburg erbringt für notleidende Frauen und ihre Familien zahlreiche Leistungen, die sich in erster Linie auf eidgenössische und kantonale Gesetzesgrundlagen stützen.

Die Grundlagen für diesen Bereich finden sich insbesondere im Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG), Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG), Bundesgesetz über Massnahmen gegen Zwangsheiraten, Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), Asylgesetz (AsylG), Gesundheitsgesetz (GesG), Jugendgesetz (Jug), Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG), Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge (MBG), Sozialhilfegesetz (SHG), Gesetz über die Stipendien und Studiendarlehen (StiG) und Gesetz über die Seniorinnen und Senioren (SenG).

Weitere Bestimmungen stehen kurz vor Abschluss, wie der Vorentwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) und der Vorentwurf zur Revision des Sozialhilfegesetzes, die kürzlich in Vernehmlassung waren. Weiter hat der Grosse Rat am 8. September 2021 den Vorentwurf des Gesetzes über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen (IHBUBG) angenommen. Die Kantonale Strategie im Bereich der sexuellen Gesundheit – Teil des Legislaturprogramms 2017–21 – wird ebenfalls in Kürze zum Abschluss gebracht.

¹ Das Konzept könnte im Sinne der Istanbul-Konvention ausgeweitet werden auf Gewalt gegen Personen, die sich teilweise oder vollständig als Frau identifizieren, die zeitweise oder gesamthaft als Frau wahrgenommen werden oder als Mädchen oder Frau sozialisiert wurden (hier meinen wir unter anderem Transgender, intersexuelle und non-binäre Personen, Cis-Frauen sowie ihre Familien).

Entsprechend diesen Gesetzesbestimmungen werden Programme für die koordinierte Entwicklung der notwendigen Massnahmen umgesetzt. Beispiele dafür sind das kantonale Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und ihren Auswirkungen auf die Familie, der Plan für die Gleichstellung von Frau und Mann innerhalb der Kantonsverwaltung, das kantonale Integrationsprogramm (KIP) sowie die Integrationsagenda Schweiz (IAS), die kantonale Strategie zur Gesundheitsförderung und Prävention - Perspektiven 2030 und die dazugehörigen kantonalen Themenprogramme (Ernährung, Bewegung, mentale Gesundheit, Alkohol und Tabak), sowie die Strategie «I mache mit!» - Perspektiven 2030 zugunsten von Kindern und Jugendlichen, das direktionsübergreifendes Konzept (EKSD-GSD) für Gesundheit in der Schule, der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg oder das Konzept Senior+.

Bereichsübergreifende Kommissionen überwachen Entwicklung, Umsetzung und Koordination dieser Programme. Dafür zuständig sind beispielsweise die Kommission gegen Gewalt in Paarbeziehungen, die Kommission für die Gleichstellung und für Familienfragen, die kantonale Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusprävention, die kantonale Kommission für Gesundheitsförderung und Prävention, die Kommission für Jugendfragen, die Koordinationskommission für interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) oder die beratende Kommission im Bereich der Prostitution.

Auch die Koordination wird auf nationaler Ebene gewährleistet: für strategische Fragen allen voran über die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), für operationelle Fragen im Rahmen von Arbeitsgruppen.

Diese Programme und Kollaborationen schaffen ein angemessenes und kohärentes Leistungsnetz, um den sozialen Veränderungen unserer Zeit zu begegnen. Zu diesen Leistungen gehören unter anderem: Förderung der Gleichstellung, insbesondere in Beruf, Bildung und Politik; Aufwertung der Kompetenzen («Empowerment»); Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und sexueller Belästigung; Betreuung von Gewaltopfern; Bekämpfung von Armut, die spezifische Unterstützung umfasst, beispielsweise für Frauen in Armut und für junge Eltern; Unterstützung der Integration durch Sprachkurse für Personen mit Migrationshintergrund oder Aktivitäten für die frühe Kindheit und Familien; Leistungen und Dienstleistungen für sexuelle Gesundheit generell; Schutz- und Fördermassnahmen für Kinder und Jugendliche; Gesundheitsförderung und Prävention, mit Schwangerschaftsbegleitung für Migrantinnen, und anderer Unterstützung: gemeinsame Elternschaft, Trennung, kritische Lebensereignisse (Todesfall, Krankheit und Trennung), für gewaltausübende Eltern und Workshops für Kinder, die Opfer von Gewalt in der Paarbeziehung sind.

Gewisse Leistungen werden direkt von den kantonalen Dienststellen angeboten, wie dem Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen (GBB), der Anlaufstelle für soziale Information und Orientierung Freiburg für alle (FfA), der Fachstelle für die Integration der Migrantinnen und Migranten und für Rassismusprävention (IMR) oder der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG).

Andere Leistungen werden Organisationen übertragen, insbesondere wenn diese spezifische Kompetenzen auf einem Gebiet entwickelt oder besseren Zugang zu den gefährdeten Bevölkerungsgruppen haben. In diesem Zusammenhang werden Leistungsaufträge vergeben, beispielsweise an Institutionen, die nach dem Sozialhilfegesetz die Rolle der spezialisierten Sozialdienste einnehmen (Art. 14 SHG). Diese spezialisierten Sozialdienste sind die ORS, Caritas Schweiz sowie das *Département Migration et Intégration Suisse Romande* für den Asyl- und Flüchtlingsbereich, sowie

Banc Public, La Tuile, Le Tremplin, Krebsliga Freiburg, Pro Senectute, Caritas Freiburg, SOS Werdende Mütter, Frauenhaus und Pro Infirmis.

In anderen Bereichen engagieren sich weitere Partnerinnen und Partner für die Gesamtbevölkerung und Personen in besonderen Notlagen, wie REPER, As'trame, die Paar- und Familienberatung, Fri-Santé - Gridélidis, der Verein Familienbegleitung, Ex-Pression, ENSEMBLE, espacefemmes-frauenraum, das Freiburgische Rote Kreuz oder die Stiftung für Frau und Kind «Aux Etangs».

All diese Aufträge werden nach dem kantonalen Subventionsgesetz (SubG) vergeben und entsprechen daher den strikten Finanzierungsgrundsätzen und Bewertungskriterien. Dennoch sind sie das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen. Die Eignung der Leistungen wie auch die finanziellen Herausforderungen werden mit den Partnerorganisationen regelmässig überprüft. Dies ist derzeit für mehrere Organisationen, die notleidende Frauen unterstützen, der Fall. Die staatlichen Dienststellen kontrollieren die Aufträge, die sie dem gleichen Partner erteilen, zudem gegenseitig, um Eignung, Komplementarität und Ausmass der Unterstützung zu prüfen.

Hinsichtlich der im Postulat gestellten Fragen stellt der Staatsrat fest, dass er einen Grossteil davon bereits im Rahmen folgender parlamentarischer Vorstösse behandeln konnte oder demnächst behandeln wird:

- > Die kantonalen Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung, Bekämpfung von Gewalt und Opferbetreuung wurden 2019 im Rahmen zweier parlamentarischer Vorstösse behandelt (2019-CE-[241](#) und [242](#)). Der Staatsrat hat beide Anfragen beantwortet.
- > Ende 2020 präsentierte der Staatsrat im Rahmen des Auftrags [2020-GC-202](#) eine detaillierte Analyse der Situation des Vereins frauenraum, für welchen zusätzliche Mittel gesprochen wurden. Der Grosses Rat hat den Auftrag angenommen.
- > Der [erste Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg](#) ist 2016 erschienen (Postulat P2072.10). Eine neue Ausgabe ist für 2022 vorgesehen.
- > Ein Bericht zur Familienpolitik, hervorgegangen aus dem Postulat [2019-GC-41](#), wird ebenfalls 2022 verfasst. Die Antwort des Staatsrats auf den parlamentarischen Vorstoss umfasst eine Bestandsaufnahme der Hauptmassnahmen in diesem Bereich. Das Postulat wurde vom Grossen Rat angenommen, der Bericht ist in Vorbereitung.

Die Auswirkungen der sozial-medizinischen Krise im Zusammenhang mit COVID-19, allen voran für besonders gefährdete Personen, ist ein anderer wichtiger Aspekt, der im Postulat thematisiert wird. Die Situation wurde vorrangig im Rahmen der normalen Koordinationstreffen mit den regionalen Sozialdiensten verfolgt.

Ab dem 12. März 2020 wurden für das Krisenmanagement im Zusammenhang mit COVID-19 zusätzlich zwei Koordinationsplattformen geschaffen, um insbesondere die Koordination der Leistungen für Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich sowie Notbetreuungsleistungen für Personen in Notsituationen zu gewährleisten. Dank dieser Plattformen, die sich seit Beginn der Krise praktisch wöchentlich getroffen haben, konnten die Behörden die Hygienemaßnahmen vor Ort effizient umsetzen. Die Organisationen an vorderster Front konnten den Betreuungsbedarf bemessen und abgestimmt darauf reagieren.

Diesbezüglich wurde im Rahmen der Verordnung über die wirtschaftlichen Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen des Coronavirus durch Unterstützung von Personen, die erstmals von Prekarität betroffen und armutsgefährdet sind (WMPA-COVID-19) eine Sonderhilfe von einer Million Franken gesprochen. Die Hilfe wurde in enger Zusammenarbeit mit den Akteurinnen und Akteuren vor Ort zugewiesen, um den sich während der Krise entwickelten Bedürfnissen gerecht zu werden.

Bis Ende September 2021 wurde ein Gesamtbetrag von 868 064 Franken für die lebensnotwendige Hilfe verteilt, insbesondere an REPER, Fri-Santé, La Tuile, Caritas Freiburg und Gruyère, Saint Bernard du Cœur und Tischlein deck dich Freiburg und Bulle.

Ebenfalls im Zusammenhang mit der Coronavirus-Krise befindet sich ein neuer Förderplan für die Jugend in der Schlussphase, der sich auf die Massnahmen für die 12- bis 25-Jährigen auswirken wird.

Infolgedessen beantragt der Staatsrat die Annahme des Postulats zur Vervollständigung der bereits dargelegten Informationen. Er erachtet es als angebracht, die Massnahmen für besagtes Publikum in Sachen Prävention, Gesundheit und Integration vorzustellen, und wird dem Grossen Rat den Bericht innert gesetzlicher Frist unterbreiten.

23. November 2021



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Dorthe Sébastien / Collaud Romain

2021-GC-30

**Le choix du défunt et de la famille est-il toujours respecté
en matière d'entreprise funéraire ?**

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 11 février 2021, les députés Sébastien Dorthe et Romain Collaud demandent un rapport présentant la situation actuelle dans le canton quant au choix de l'entreprise funéraire, notamment pour les personnes sous curatelles ou dont le décès survient dans une institution appartenant à l'Etat, comme un EMS ou un hôpital.

Le présent postulat demande en particulier que le rapport fasse ressortir les points suivants :

1. Les pratiques en œuvre dans les institutions appartenant à l'Etat ;
2. Les pratiques en œuvre pour des citoyens sous curatelle ;
3. Les pratiques en œuvre dans les autres cantons ;
4. S'il existe, la liste en vigueur à disposition des proches pour le choix de l'entreprise funéraire ;
5. Les démarches du canton pour sélectionner la meilleure option en termes de qualité/prix lorsque les frais funéraires lui reviennent ;
6. Les démarches du canton pour connaître les souhaits des patients et des citoyens sous curatelle en matière de services funéraires, avant leur décès (par exemple, via des directives anticipées).

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les EMS sont des établissements privés, communaux ou intercommunaux et n'appartiennent dès lors pas à l'Etat. De même, l'hôpital fribourgeois (HFR) et le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) sont des établissements autonomes de droit public dotés de la personnalité propre.

En outre, le Conseil d'Etat souligne que le canton ne prend jamais en charge d'éventuels frais funéraires, qui sont cas échéant à charge de la succession ou des communes (cf. chap. 2 Paiement des frais funéraires). Les communes sont libres d'introduire une procédure pour sélectionner la meilleure option en termes de qualité / prix.

1. Choix des modalités et de l'entreprise funéraires

Le Conseil d'Etat relève qu'il existe une entière liberté de choix pour l'entreprise funéraire. Même si cette liberté n'est pas formalisée dans la loi fribourgeoise, elle est garantie au niveau fédéral par la liberté économique et contractuelle. Cette liberté de choix s'étend également aux entreprises funéraires dont le siège se trouve dans un autre canton.

Par ailleurs, il n'existe pas de liste établie par le canton et répertoriant les entreprises de pompes funèbres ayant leur siège ou étant habilitées à fournir des prestations dans le canton de Fribourg. Les pratiques funéraires sont néanmoins encadrées par des dispositions légales spécifiques (article 73 de la loi du 16 novembre 1994 sur la santé [LSan], articles 1 ss de l'arrêté du 5 décembre 2000 sur les sépultures, article 262 du code pénal suisse du 21 décembre 1937) et par des principes généraux comme la liberté personnelle et la dignité humaine.

Le choix des modalités funéraires revient en premier lieu au défunt ou à la défunte. De son vivant, il ou elle peut en effet exercer son droit à l'autodétermination et choisir, dans les limites de la loi et de l'ordre public, les démarches funéraires à entreprendre après son décès¹. Les instructions de la personne concernée peuvent être sommaires, en tranchant par exemple uniquement entre inhumation et crémation, comme très précises. Il est également possible de passer, de son vivant, un contrat avec une entreprise de pompes funèbres précisant les démarches funéraires souhaitées lors du décès. A défaut ou en complément des instructions données par le défunt ou la défunte, ce sont les proches survivants qui vont prendre des décisions relatives au corps du défunt et à ses funérailles. Cela comprend notamment le choix de l'entreprise funéraire, si cet aspect n'a pas été réglé par la personne décédée. Subsiliairement, la commune de domicile ou, à défaut de pouvoir déterminer la commune de domicile, la commune du lieu de décès garantit que les obsèques et l'inhumation se fassent dans le respect de la dignité de la personne décédée (articles 1, 5 al. 2 et 10 de l'arrêté sur les sépultures), conformément au droit à un enterrement et à une sépulture décente².

2. Paiement des frais funéraires

En principe, le paiement des frais funéraires revient à la succession (article 474 al. 2 du code civil suisse du 10 décembre 1907). Toutefois, l'article 73 al. 4 LSan prévoit que les frais d'enterrement d'une personne dans le besoin au sens de la législation sur l'aide sociale sont pris en charge par sa commune de domicile ou, à défaut de pouvoir déterminer la commune de domicile, par la commune du lieu de décès. Le Conseil d'Etat a déterminé que « l'existence d'une situation de besoin au sens de la [loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991] doit donc aussi être reconnue dans les cas où les ressources financières de la personne décédée ne suffisaient pas à payer les prestations de l'entreprise de pompes funèbres. [...] Toutefois, la commune ne saurait être tenue de payer les frais non couverts jusqu'à concurrence de n'importe quel montant. Il convient pour cela de se référer à la pratique et aux montants habituellement admis par les communes pour les situations de personnes indigentes. »³.

Les communes sont libres de développer une procédure lorsque les frais funéraires leur reviennent, notamment en vue d'assurer un certain rapport qualité / prix. A titre d'exemple, les communes de Bulle et de Fribourg ont chacune fixé un tarif forfaitaire pour les frais d'inhumation et d'incinération

¹ ATF 129 I 173 du 12 février 2003, consid. 4 ; 111 Ia 231 du 18 septembre 1985, consid. 3b.

² ATF 123 I 112 du 16 avril 1997, consid. 4b.

³ Réponse du CE du 8 novembre 2010 à la question 3327.10, Claudia Cotting, Frais d'enterrement.

des personnes dans le besoin. La commune de Fribourg dispose également d'une instruction de travail qui fait état des diverses démarches à entreprendre par l'autorité communale compétente lors du décès d'un-e bénéficiaire de l'aide sociale dont le dernier domicile était la ville de Fribourg. Cette instruction prévoit qu'en principe, les proches ont le libre choix de l'entreprise funéraire, et ce même si les frais sont pris en charge par la commune. En l'absence de proches, l'entreprise funéraire est sélectionnée d'après un tournus annuel établi d'entente avec les entreprises funéraires sises sur la commune de Fribourg, étant rappelé que celles-ci sont soumises au forfait.

3. Connaissance du souhait de la personne concernée

Après analyse, ni l'HFR, ni le RFSM, ni les EMS selon les informations fournies par l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées (AFIPA) ne récoltent de manière systématique la volonté en matière funéraire des patient-e-s ou résidant-e-s. En effet, ces questions sont en principe d'ordre strictement personnel et pourraient être considérées comme malvenues. Il peut toutefois arriver qu'un-e patient-e ou un-e résidant-e communique spontanément à l'établissement concerné ses dernières volontés, notamment par le biais de directives anticipées. Dans un tel cas, la volonté en matière funéraire est conservée de manière appropriée par l'établissement, par exemple dans le dossier du ou de la patient-e.

Au surplus, comme indiqué précédemment, le choix de la démarche funéraire n'est pas de la compétence de l'institution où a séjourné le ou la défunt-e mais relève du défunt-e ou de sa famille. Il arrive parfois que des proches se sentent démunis face à la situation et prennent contact avec l'établissement concerné. Dans un tel cas, chaque institution peut proposer l'accompagnement qu'elle estime approprié. Ainsi, l'HFR, via son service de pathologie, oriente les proches en les informant que la prochaine étape est de choisir une entreprise de pompes funèbres. Le service de pathologie ne communique aucun nom d'entreprise de pompes funèbres. En principe, les EMS tiennent à disposition des listes en fonction des informations souhaitées, par exemple d'entreprises de pompes funèbres.

Concernant les citoyen-ne-s sous curatelle, la situation est relativement similaire. De par la loi, la mesure de protection de l'adulte prend fin au décès de la personne concernée et il appartient aux proches respectivement aux héritiers/ières de s'occuper des funérailles et de mandater une entreprise funéraire. Si la personne concernée a émis des vœux par rapport à ses funérailles, le curateur ou la curatrice les transmet aux proches, mais ne surveille pas si ceux-ci sont respectés.

Si la personne concernée est âgée et n'a pas de proches, en règle générale, selon le type de mesure de protection et dans la mesure du possible (capacité de discernement), le curateur ou la curatrice évoque la question des obsèques avec elle et retient ses souhaits. Il arrive aussi assez fréquemment que la personne concernée désire signer un contrat avec les pompes funèbres et régler ainsi les frais d'enterrement de son vivant.

A mentionner que si une personne sous curatelle perd un-e proche et doit s'occuper des funérailles, il revient selon le type de mesure de protection au curateur ou à la curatrice de lui apporter son soutien, voire de mandater les pompes funèbres. Dans la mesure du possible (financement), il ou elle respectera les vœux de la personne concernée.

Les justices de paix n'ont à l'heure actuelle émis aucune directive à l'adresse des curateurs et curatrices en rapport avec la question du libre choix de l'entreprise funéraire.

4. Conclusion

En résumé, le libre choix de l'entreprise funéraire est garanti à tous les citoyens et citoyennes fribourgeoises, qu'ils ou elles soient sous curatelle, en EMS, à l'hôpital ou non. S'agissant d'un choix purement personnel exercé par la personne concernée ou sa famille, l'Etat n'intervient ni en vue de connaître, ni pour mettre en œuvre ou financer les dernières volontés du défunt ou de la défunte.

Ayant présenté la situation et les pratiques en œuvre dans le Canton de Fribourg à propos du choix de l'entreprise funéraire, le Conseil d'Etat estime avoir répondu aux demandes des auteurs et considère qu'un rapport sur le sujet n'est pas nécessaire. Le Conseil d'Etat propose donc au Grand Conseil de rejeter le présent postulat.

3 novembre 2021



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorschlag

Postulat Dorthe Sébastien / Collaud Romain

2021-GC-30

**Wird die Wahl der Verstorbenen und der Familien in Bezug
auf das Bestattungsunternehmen immer respektiert?**

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 11. Februar 2021 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Sébastien Dorthe und Romain Collaud einen Bericht über die aktuelle Situation im Kanton bezüglich der Wahl des Bestattungsunternehmens, insbesondere für Personen, die unter Beistandschaft stehen oder deren Tod in einer staatlichen Einrichtung wie einem Pflegeheim oder einem Spital eintritt.

Die Postulanten fordern den Staatsrat auf, im Bericht insbesondere die folgenden Punkte zu behandeln:

1. geltende Praxis in staatlichen Einrichtungen;
2. geltende Praxis für Bürgerinnen und Bürger unter Beistandschaft;
3. geltende Praxis in anderen Kantonen;
4. aktuelle Liste, die den Angehörigen für die Wahl des Bestattungsunternehmens zur Verfügung steht (falls vorhanden);
5. Vorgehen des Kantons zur Auswahl der besten Option in Bezug auf Qualität und Preis, wenn die Bestattungskosten auf ihn entfallen;
6. Vorgehen des Kantons, um die Wünsche der Patientinnen und Patienten sowie der Bürgerinnen und Bürger unter Beistandschaft in Bezug auf die Bestattungsdienste vor ihrem Tod in Erfahrung zu bringen (z. B. mittels Patientenverfügungen).

II. Antwort des Staatsrates

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass Pflegeheime private, kommunale oder interkommunale Einrichtungen sind und folglich nicht dem Staat gehören. Das freiburger spital (HFR) und das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG) sind ihrerseits selbstständige kantonale öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Darüber hinaus betont der Staatsrat, dass der Kanton die Bestattungskosten in keinem Fall übernimmt, da diese allenfalls zu Lasten des Nachlasses oder der Gemeinden gehen (s. Punkt 2 «Zahlung der Bestattungskosten»). Den Gemeinden steht es frei, ein Verfahren zur Auswahl der besten Option in Bezug auf Qualität und Preis einzuführen.

1. Wahl der Modalitäten und des Bestattungsunternehmens

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die Wahl des Bestattungsunternehmens völlig frei ist. Auch wenn diese Freiheit im Freiburger Gesetz nicht formalisiert ist, wird sie auf Bundesebene durch die Wirtschafts- und Vertragsfreiheit garantiert. Diese Wahlfreiheit gilt auch für Bestattungsunternehmen mit Sitz in einem anderen Kanton.

Des Weiteren gibt es keine vom Kanton Freiburg erstellte Liste der Bestattungsunternehmen, die ihren Sitz im Kanton haben oder zur Erbringung von Dienstleistungen im Kanton zugelassen sind. Die Bestattungspraktiken werden jedoch durch einschlägige Gesetzesbestimmungen (Artikel 73 des Gesundheitsgesetzes vom 16. November 1994 – GesG, Artikel 1ff. des Beschlusses vom 5. Dezember 2000 über die Bestattungen, Artikel 262 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937) und durch allgemeine Grundsätze wie persönliche Freiheit und Menschenwürde geregelt.

Die Bestattungsmodalitäten sind in erster Linie Sache der verstorbenen Person. Letztere kann zu Lebzeiten ihr Selbstbestimmungsrecht ausüben und in den Schranken des Gesetzes und der öffentlichen Ordnung die Bestattungsmodalitäten nach ihrem Tod festlegen.¹ Die Anweisungen der betroffenen Person können kurzgefasst, z. B. Beerdigung oder Kremation, aber auch sehr ausführlich sein. Es ist auch möglich, zu Lebzeiten einen Vertrag mit einem Bestattungsunternehmen abzuschliessen, in dem die gewünschten Bestattungsmodalitäten zum Zeitpunkt des Todes festgelegt werden. In Ermangelung oder in Ergänzung von Anweisungen der verstorbenen Person treffen die hinterbliebenen Angehörigen Entscheidungen über ihren Leichnam und die Trauerfeier. Dies gilt auch für die Wahl des Bestattungsunternehmens, wenn die oder der Verstorbene dies nicht selbst geregelt hat. Subsidiär gewährleistet die Wohngemeinde oder, falls diese nicht ermittelt werden kann, die Gemeinde, in der die Person gestorben ist, dass Begräbnisfeier und Bestattung unter Wahrung der Würde der verstorbenen Person (Art. 1, 5 Abs. 2 und 10 Beschluss über die Bestattungen) durchgeführt werden, unter Einhaltung des Rechts auf eine schickliche Bestattung.²

2. Zahlung der Bestattungskosten

Grundsätzlich ist die Bezahlung der Auslagen für das Begräbnis Sache des Nachlasses (Art. 474 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907). Artikel 73 Absatz 4 GesG sieht jedoch vor, dass die Kosten für die Bestattung einer bedürftigen Person im Sinne des Sozialhilfegesetzes (SHG) von der Wohngemeinde übernommen werden oder, wenn diese nicht ermittelt werden kann, von der Gemeinde, in der die Person gestorben ist. Der Staatsrat hat festgelegt, dass eine Bedürftigkeit im Sinne des SHG auch in Fällen anerkannt werden muss, wo die finanziellen Mittel einer verstorbenen Person nicht ausgereicht haben, die Leistungen des Bestattungsunternehmens zu bezahlen. Es gehe aber nicht an, die Gemeinde zu verpflichten, nicht gedeckte Kosten in jeder beliebigen Höhe zu bezahlen. In diesem Zusammenhang sei es angebracht, sich auf die Praxis und auf die Beträge zu beziehen, die in den Gemeinden üblicherweise für Situationen bedürftiger Personen als zulässig gelten.³

¹ BGE 129 I 173 vom 12. Februar 2003, Erw. 4; 111 Ia 231 vom 18. September 1985, Erw. 3b.

² BGE 123 I 112 vom 16. April 1997, Erw. 4b.

³ Antwort des SR vom 8. November 2010 auf die Anfrage 3327.10, Claudia Cotting, Bestattungskosten.

Den Gemeinden steht es frei, ein Verfahren zu entwickeln, wenn sie für die Bestattungskosten aufkommen, insbesondere um ein bestimmtes Preis-Qualitätsverhältnis zu gewährleisten. So haben beispielsweise die Gemeinden Bulle und Freiburg jeweils eine Pauschale für Bestattungs- und Kremationskosten für Bedürftige festgelegt. Die Gemeinde Freiburg verfügt zudem über eine Arbeitsanweisung, in der die verschiedenen Schritte festgelegt sind, die von der zuständigen Gemeindebehörde im Falle des Todes einer sozialhilfebeziehenden Person, die ihren letzten Wohnsitz in der Stadt Freiburg hatte, zu unternehmen sind. Diese Anweisung besagt, dass die Angehörigen das Bestattungsunternehmen grundsätzlich frei wählen können, auch wenn die Kosten von der Gemeinde übernommen werden. Gibt es keine Angehörige, wird das Bestattungsunternehmen nach einem jährlichen Turnus ausgewählt, der im Einvernehmen mit den in der Gemeinde Freiburg ansässigen Bestattungsunternehmen festgelegt wird, wobei daran erinnert wird, dass für diese die Pauschale gilt.

3. Kenntnis des Wunsches der Person

Aus einer Prüfung geht hervor, dass weder das HFR noch das FNPG und – nach Angaben der Vereinigung freiburgischer Alterseinrichtungen (VFA) – auch nicht die Pflegeheime systematisch die Bestattungswünsche der Patientinnen und Patienten oder der Bewohnerinnen und Bewohner einholen. Solche Fragen sind nämlich grundsätzlich rein persönlich und könnten als deplatziert wahrgenommen werden. Es kann jedoch vorkommen, dass eine Patientin bzw. ein Patient oder eine Bewohnerin bzw. ein Bewohner der betreffenden Einrichtung spontan ihren bzw. seinen letzten Willen mitteilt, namentlich in Form einer Patientenverfügung. In einem solchen Fall werden die Bestattungswünsche von der Einrichtung in geeigneter Weise aufbewahrt, zum Beispiel in der Patientenakte.

Wie bereits erwähnt, ist außerdem nicht die Einrichtung, in der sich die verstorbene Person aufgehalten hat, für die Wahl des Bestattungsverfahrens zuständig, sondern die verstorbene Person selbst oder ihre Familie. Manchmal fühlen sich die Angehörigen angesichts der Situation hilflos und wenden sich an die betreffende Einrichtung. In einem solchen Fall kann jede Institution die Unterstützung anbieten, die sie für angemessen hält. So weist das HFR die Angehörigen über seine Abteilung Pathologie darauf hin, dass der nächste Schritt die Auswahl eines Bestattungsunternehmens ist. Die Abteilung Pathologie nennt keine Namen von Bestattungsunternehmen. Im Prinzip führen die Pflegeheime Listen mit den gewünschten Informationen, z. B. über Bestattungsunternehmen.

Für Bürgerinnen und Bürger, die unter Beistandschaft stehen, ist die Situation relativ ähnlich: Die Erwachsenenschutzmassnahme endet von Gesetzes wegen mit dem Tod der betroffenen Person und es obliegt den Angehörigen oder den Erbinnen und Erben, sich um die Bestattung zu kümmern und ein Bestattungsunternehmen zu beauftragen. Hat die betroffene Person Wünsche für ihre Bestattung geäussert, gibt die Beistandin oder der Beistand diese an die Angehörigen weiter, kontrolliert aber nicht, ob sie befolgt werden.

Ist die betroffene Person betagt und hat keine Angehörigen, bespricht die Beistandin oder der Beistand in der Regel je nach Art der Schutzmassnahme und im Rahmen des Möglichen (Urteilsfähigkeit) die Frage der Bestattung mit ihr und nimmt ihre Wünsche zur Kenntnis. Es ist auch nicht ungewöhnlich, dass die oder der Betroffene einen Vertrag mit einem Bestattungsunternehmen abschliesst und damit die Bestattungskosten zu Lebzeiten übernimmt.

Wenn eine Person, die unter Beistandschaft steht, eine bzw. einen Angehörigen verliert und sich um die Bestattung kümmern muss, obliegt es der Beistandin oder dem Beistand, Unterstützung zu leisten oder sogar ein Bestattungsunternehmen zu bestellen, je nach Art der Schutzmassnahme. Wo immer möglich (Finanzierung), wird er die Wünsche der betroffenen Person respektieren.

Die Friedensgerichte haben bislang keine Weisung zur Frage der freien Wahl des Bestattungsunternehmens für Beiständinnen und Beistände erlassen.

4. Schluss

Kurzum: Die freie Wahl des Bestattungsunternehmens ist allen Freiburger Bürgerinnen und Bürgern garantiert, unabhängig davon, ob sie unter Beistandschaft stehen, sich in einem Pflegeheim oder einem Spital befinden oder nicht. Da es sich hierbei um eine rein persönliche Entscheidung der betreffenden Person oder ihrer Familie handelt, greift der Staat nicht ein, um den letzten Willen der Verstorbenen zu kennen, umzusetzen oder zu finanzieren.

Nachdem er Lage und Praxis im Kanton Freiburg in Bezug auf die Wahl des Bestattungsunternehmens dargestellt hat, ist der Staatsrat der Ansicht, dass er die Fragen der Postulanten beantwortet hat und ein Bericht zu diesem Thema nicht erforderlich ist. Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat deshalb, das Postulat abzulehnen.

3. November 2021



Rapport 2021-DSAS-28

14 décembre 2021

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2018-GC-76 Garghentini Python Giovanna – Accueil intégratif de la petite enfance

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat de la députée Giovanna Garghentini Python concernant l'accueil intégratif de la petite enfance.

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 29 mai 2018, la députée Garghentini Python se préoccupe de la situation des enfants non encore soumis à la scolarité obligatoire et dont les parents souhaitent leur permettre la socialisation dans des structures intégratives telle que «La Coccinelle», jardin d'enfants intégratif situé en Ville de Fribourg. De plus, en soutenant de telles structures, il devient possible pour les parents concernés de concilier vie familiale et professionnelle. A ce jour, les crèches qui ont la mission de permettre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ne sont pas organisées en personnel spécialisé pour prendre en charge des enfants avec des besoins en éducation spécialisée. En soutenant une telle offre, la Députée estime qu'elle doit permettre de compléter le travail de pédagogie spécialisée effectué au domicile des enfants d'âge préscolaire.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat souhaite favoriser l'intégration d'enfants qui exigent une prise en charge particulière. Il constate que les bases légales en vigueur permettent le soutien à des enfants aux besoins particuliers tant dans des crèches que dans des structures spécialisées. Il rappelle que l'évaluation des besoins en places d'accueil est, selon la loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour LStE (RSF 835.1), du ressort des communes. Le Grand Conseil a accepté ce postulat en date du 11 septembre 2019.

2. Contexte

La Constitution fédérale précise (art. 8, al. 4) que nul ne doit subir de discriminations du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. La Suisse a ratifié en 1997 la convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU. Elle s'est ainsi engagée à prendre en compte les besoins de soutien particuliers des enfants ayant un handicap. De cette manière, l'intégration sociale, le développement personnel et culturel est à la portée de tous.

En Suisse, les cantons sont chargés de la mise en œuvre de la loi. Ils élaborent des concepts larges permettant l'intégration scolaire d'enfants et de jeunes ayant des besoins particuliers.

La loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour LStE (RSF 835.1) garantit et règle l'offre d'un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial de jour permettant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Elle attribue aux communes l'obligation de réaliser l'évaluation des besoins de leur population en place d'accueil. La LStE règle également le financement des places d'accueil par les parents en fonction de leur capacité économique, les communes et les montants payés par l'Etat et les employeurs et les personnes exerçant une activité indépendante sur les heures de garde préscolaires et enfantines.

La LStE permet également à l'enfant avec des besoins particuliers d'être accueilli dans la mesure de ses possibilités, en tenant compte de son environnement, de l'organisation de l'accueil et selon un principe de proportionnalité dans les structures avec lesquelles sa commune a passé des conventions. Il est ainsi possible de proposer des solutions intégratives plutôt que séparatives et de solliciter dans ce cadre un soutien de l'Etat.

Le législateur a prescrit en particulier à l'article 13, que l'Etat peut subventionner une partie des heures d'encadrement d'un ou d'une enfant qui exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie, d'un handicap mental. Pour permettre également l'application du droit de l'enfant à fréquenter une structure d'accueil spécialisée adaptée à ses besoins, l'Etat peut aussi accorder une subvention spéciale à des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil d'enfants aux besoins particuliers. C'est ce qui a été réalisé jusqu'à présent avec le jardin d'enfants intégratif «La Coccinelle».

3. L'évaluation des besoins

C'est le Service éducatif itinérant (SEI) de la Fondation les Buissonnets qui détient, en application de la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS), la vue d'ensemble pour les situations d'enfants présentant un handicap.

A la rentrée de septembre 2020, le SEI a indiqué le nombre d'enfants d'âge préscolaire suivis avec une Mesure d'aide renforcée (MAR). Ces données sont présentées par district.

District	Enfants SEI d'âge préscolaire avec une MAR
Broye	7
Glâne	7
Gruyère	18
Lac	18
Sarine	51
Singine	13
Veveyse	7
	121

Le SEI estime que sur l'ensemble des enfants qu'il suit, environ 20 enfants sont accueillis dans une crèche avec un besoin de soutien de type auxiliaire de vie. Ce soutien peut être réalisé actuellement soit par:

- > les stagiaires SEI;
- > le service de relève de Pro Infirmis;
- > le personnel auxiliaire dans les crèches;

Le SEI estime qu'environ 15 enfants n'ont pas eu accès à une crèche par manque de place et/ou de moyens de soutien adéquat.

Ainsi, selon les chiffres exposés, il faut considérer qu'environ 35 enfants pourraient être concernés par une demande d'accueil en crèche. Le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit d'une estimation et n'a pas d'information si une demande a été faite.

4. Description des modalités des soutiens institués par l'article 13 de la LStE

Selon la LStE, les structures peuvent demander un soutien particulier. Il leur incombe de démontrer la part de coûts supplémentaires pour un enfant avec des besoins particuliers à une prise en charge ordinaire en structure d'accueil extra-familial. L'analyse des demandes est effectuée par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). Lorsque le dossier est instruit, il est soumis à la décision de la DSAS.

4.1. Critères de subventionnement de l'encadrement d'un ou d'une enfant qui exige une prise en charge particulière

La décision se base sur des critères pour le calcul du montant et le soutien accordé est versé en deux fois. Les critères appliqués pour former la décision sont les suivants:

- > soutien pour de la guidance et accompagnement dans les activités quotidiennes,
- > soutien assumé par une personne en stage/auxiliaire,
- > le type de maladie de l'enfant est attesté par un certificat médical,
- > le type de handicap mental, psychique ou physique, ou la déficience sensorielle est attesté par une décision de MAR du SESAM,
- > la base du salaire horaire de la personne qui prend en charge l'enfant (forfait horaire),
- > $\frac{1}{4}$ du nombre d'heures total d'accueil pris en considération,
- > le nombre total de semaines d'accueil pris en considération.

Un premier acompte de 80% est versé à la structure d'accueil au moment de la décision et le solde est versé sur la base d'un décompte final à la fin de la période considérée.

En 2019, deux crèches ont fait appel au subventionnement de l'encadrement d'un ou d'une enfant qui exige une prise en charge particulière pour un montant total de 6 583.05 francs. En 2020, cinq crèches ont fait appel au subventionnement pour un montant de 33 850.75 francs. En 2021 (état fin novembre 2021), un montant total de 50 476.20 francs est actuellement engagé pour douze placements au sein de 9 crèches. En cas de soutien, celui-ci est défini selon les modalités spécifiques conformément à la LStE (décrisées ci-dessous) ou la LPS selon les situations.

4.2. Critères de subventionnement à des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil d'enfants aux besoins particuliers

La LStE permet également l'application du droit de l'enfant à fréquenter une structure d'accueil spécialisée adaptée à ses besoins. L'Etat peut aussi accorder une subvention spéciale à des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil d'enfants aux besoins particuliers. C'est ce qui a été réalisé jusqu'à présent avec le jardin d'enfants intégratif «La Coccinelle».

Le jardin d'enfants intégratif «La Coccinelle» est la seule structure sur le territoire cantonal qui accueille des enfants sans besoins particuliers et des enfants avec des besoins spéciaux sous la forme «intégrative». Cette structure qui répond au besoin d'intégration a tout d'abord été créée sous la forme dite «à temps d'ouverture restreint». Elle a vu son statut évoluer lors de l'année scolaire 2018/2019. Elle est désormais autorisée par le SEJ à accueillir au maximum 10 enfants âgés de 2 à 5 ans pour 4 jours par semaine de 7h30 à 18h00. La prise en charge du groupe est assurée par deux éducateurs/trices, dont l'un-e au moins doit être titulaire d'un diplôme en éducation spécialisée.

9 enfants avec des besoins particuliers ont été pris en charge pendant l'année scolaire 2019–2020 sur un total de 23 enfants alors que 8 enfants avec des besoins particuliers ont été pris en charge pendant l'année scolaire en 2020–2021 sur un total de 24 enfants.

En 2020, le SEJ a versé un montant de 90 465 francs pour 555 jours/enfants à 163 francs (9 enfants concernés).

Ces éléments sont à mettre en comparaison avec l'ensemble des montants versés à la structure «La Coccinelle» au titre des articles 12 et 13 de la LStE.

Année	Heures Art.12 LStE = Heures totales de prise en charge	Montants globaux des subvention Etat-Employeurs	Heures Art.13 LStE	% des heures totale	Subvention Art. 13 LStE	Remarque
2019	9819	12 738.70	5238	53,35%	94 866	
2020	7164	9 294.25	4995	69.72%	90 465	COVID = moins d'heures

Pour l'année scolaire 2020–2021, l'estimation du montant à verser est de 101 712 francs pour 624 jours/enfants à 163 francs (8 enfants concernés).

5. Renforcement de l'accueil intégratif de la petite enfance

Selon les constats menés conjointement par les responsables du SEJ et du Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM), l'intégration d'un enfant avec des besoins particuliers passe par des modes de prises en charge proches de son lieu de vie.

Si une crèche souhaite organiser un système de prise en charge similaire à celui proposé par «La Coccinelle», elle pourra être soutenue aux mêmes conditions et pour autant que le besoin ait été mis en évidence par la procédure d'évaluation prévue par la LStE.

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat estime que les mesures susmentionnées sont importantes pour permettre l'accès des enfants présentant un besoin particulier dans les structures d'accueil extrafamilial de jour qui permettent la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. La législation cantonale actuellement en vigueur fixe les règles essentielles du processus en précisant par voie de règlement les critères de subventionnement pour le soutien à l'encadrement. Un courrier de sensibilisation sur le dispositif prévu par l'article 13 LStE a été transmis aux crèches et aux structures d'accueil extrascolaire du canton en date du 23 août 2021. Par la même occasion, la procédure concrète pour le dépôt des demandes a été simplifiée via un formulaire. Ce courrier et la nouvelle

procédure ont produit leurs effets, dans la mesure où cela a généré le dépôt de plusieurs nouvelles demandes.

Le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.



Bericht 2021-DSAS-28

14. Dezember 2021

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2018-GC-76 Garghentini Python Giovanna – Integrative Betreuung von Kindern im Vorschulalter

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat der Grossrätin Garghentini Python Giovanna in Bezug auf die integrative Betreuung von Kindern im Vorschulalter.

1. Einleitung

Mit einem am 29. Mai 2018 eingereichten und begründeten Postulat beschäftigt sich die Grossrätin Garghentini Python mit der Situation der noch nicht schulpflichtigen Kinder, deren Eltern ihre Sozialisierung in integrativen Strukturen wie «La Coccinelle», einem integrierenden Kindergarten in der Stadt Freiburg wünschen. Die Unterstützung solcher Strukturen ermöglicht den betroffenen Eltern, ihr Familienleben mit ihrem Beruf zu vereinbaren. Heute verfügen die Kitas, die den Auftrag haben, die Vereinbarung des Familienlebens mit dem Beruf zu ermöglichen, nicht über Fachpersonal für die Betreuung von Kindern mit besonderem Bildungsbedarf. Die Grossrätin ist der Ansicht, dass die Unterstützung eines solchen Angebots die Ergänzung der sonderpädagogischen Arbeit ermöglichen soll, die bei den Kindern im Vorschulalter zuhause geleistet wird.

In seiner Antwort wünscht der Staatsrat, die Integration der Kinder zu fördern, die eine besondere Betreuung benötigen. Er stellt fest, dass die geltenden gesetzlichen Grundlagen die Unterstützung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen sowohl in Kitas als auch in Sondereinrichtungen ermöglichen. Er erinnert daran, dass gemäss Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (SGF 835.1) die Gemeinden dafür zuständig sind, den Bedarf an Betreuungsplätzen abzuklären. Der Große Rat erklärte dieses Postulat am 11. September 2019 für erheblich.

2. Ausgangslage

Die Bundesverfassung (Art. 8 Abs. 4) führt aus, dass niemand wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung diskriminiert werden darf. 1997 ratifizierte die Schweiz das Übereinkommen über die Rechte des Kindes der UNO. Damit verpflichtete sie sich, den besonderen Unterstützungsbedarf von Kindern mit einer Behinderung zu berücksichtigen, so dass alle Zugang zu sozialer Integration sowie zu persönlicher und kultureller Entwicklung haben.

In der Schweiz sind die Kantone für die Umsetzung des Gesetzes zuständig. Sie arbeiten breite Konzepte aus, die die schulische Integration der Kinder und Jugendlichen mit besonderen Bedürfnissen ermöglichen.

Das Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen FBG (SGF 835.1) stellt eine genügende Zahl an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen sicher, dank denen Familien- und Berufsleben besser miteinander vereinbart werden können. Es verpflichtet die Gemeinden, den Bedarf ihrer Bevölkerung an Betreuungsplätzen abzuklären. Das FBG regelt zudem die Finanzierung der Betreuungsplätze durch die Eltern – abhängig von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – und durch die Gemeinden sowie die vom Staat, den Arbeitgebern und den Selbstständigerwerbenden bezahlten Beiträge an die Betreuungsstunden der vorschulischen Betreuung und des Kindergartens.

Das FBG ermöglicht zudem im Rahmen der Möglichkeiten und unter Berücksichtigung des Umfelds der Kinder, der Betreuungsorganisation und gemäss einem Proportionalitätsprinzip die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in jenen Strukturen, mit denen die jeweilige Gemeinde eine Vereinbarung abgeschlossen hat. Anstelle von separierenden können so integrative Lösungen angeboten und in diesem Rahmen eine Unterstützung vom Staat beantragt werden.

Der Gesetzgeber schreibt insbesondere in Artikel 13 vor, dass der Staat für die Betreuung eines Kindes, das namentlich aufgrund einer Krankheit oder einer geistigen Behinderung eine besondere Betreuung benötigt, einen Beitrag leisten kann. Um die Anwendung des Rechts des Kindes zu ermöglichen, bedarfsgerecht in einer Sondereinrichtung betreut zu werden, kann der Staat Einrichtungen, die auf die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen spezialisiert sind, einen Sonderbeitrag gewähren. Dies ist der Fall beim integrierenden Kindergarten «La Coccinelle».

3. Die Bedarfsabklärung

Der Früherziehungsdienst (FED) der Stiftung «Les Buissonnets» ist in Anwendung des Gesetzes über die Sonderpädagogik (SPG) für die Übersicht über die Situationen der Kinder mit einer Behinderung zuständig.

Der FED gab für Schulbeginn 2020 die Zahl der Kinder im Vorschulalter an, die mit einer verstärkten sonderpädagogischen Massnahme (VM) betreut werden. Diese Daten werden pro Bezirk dargestellt.

Bezirk	FED-Kinder im Vorschulalter mit einer VM
Broye	7
Glane	7
Greyerz	18
See	18
Saane	51
Sense	13
Vivisbach	7
	121

Der FED schätzt, dass von allen von ihm betreuten Kindern, ungefähr 20 Kinder mit Unterstützungsbedarf durch eine Assistenzperson in einer Kita betreut werden. Diese Unterstützung kann aktuell erfolgen durch:

- > FED-Praktikant/innen,
- > Entlastungsdienst von Pro Infirmis,
- > Hilfspersonal in den Kitas.

Der FED schätzt, dass ungefähr 15 Kinder aufgrund fehlender Plätze und/oder geeigneter Hilfsmittel keinen Zugang zu einer Kita hatten.

So ist laut den dargestellten Zahlen davon auszugehen, dass ungefähr 35 Kinder Gegenstand einer Kita-Betreuungsanfrage sein könnten. Der Staatsrat weist darauf hin, dass es sich hierbei um eine Schätzung handelt, und er keine Informationen darüber hat, ob ein Gesuch gestellt wurde.

4. Beschreibung der Unterstützungsmodalitäten nach Artikel 13 FBG

Laut FBG können die Einrichtungen eine besondere Unterstützung beantragen. Es ist ihre Aufgabe den Teil der zusätzlichen Betreuungskosten für ein Kind mit besonderen Bedürfnissen in einer familienexternen Kinderbetreuung aufzuzeigen. Das Jugendamt (JA) analysiert die Gesuche. Nach der Prüfung des Dossiers wird es der GSD zum Entcheid vorgelegt.

4.1. Subventionskriterien der Betreuung eines oder mehrerer Kinder, die eine besondere Betreuung erfordern

Der Entscheid stützt sich auf Kriterien für die Berechnung des Betrags und der gewährte Beitrag wird in zwei Raten ausbezahlt. Folgende Kriterien werden für die Entscheidfindung angewandt:

- > Unterstützung für die Anleitung und die Begleitung von alltäglichen Aktivitäten,
- > Unterstützung, die von einer Praktikantin/Hilfsperson geleistet wird,
- > die Art der Krankheit des Kindes ist mit einem Arztzeugnis bestätigt,
- > die Art der psychischen oder körperlichen Behinderung oder der Sinneseinschränkung ist mit einem VM-Entscheid des SoA bestätigt,
- > der Stundenansatz der Person, die sich um das Kind kümmert (Stundenpauschale),
- > $\frac{1}{4}$ des Totals der berücksichtigten Betreuungsstunden,
- > Total der berücksichtigten Betreuungswochen.

Eine erste Anzahlung von 80% wird der Betreuungseinrichtung zum Zeitpunkt des Entscheids ausbezahlt. Der Restbetrag wird gestützt auf eine Endabrechnung am Ende des berücksichtigten Zeitraums ausbezahlt.

Im Jahr 2019 beanspruchten zwei Kitas die Subventionierung für die Betreuung eines Kindes, das eine besondere Betreuung benötigt, dies für einen Totalbetrag von Fr. 6583.05. Im Jahr 2020 beantragten fünf Kitas die Subventionierung für einen Betrag von CHF 33 850.75. Im Jahr 2021 (Stand Ende November 2021) ist ein Gesamtbetrag von CHF 50 476.20 für zwölf Plätze in neun Kitas gebunden. Eine allfällige Unterstützung wird in Übereinstimmung mit den spezifischen Modalitäten nach FBG (nachfolgend beschrieben) oder SPG festgelegt, je nach Situation.

4.2. Kriterien für die Subventionierung der Sonderbetreuungseinrichtungen, die Kinder mit besonderen Bedürfnissen betreuen

Das FBG ermöglicht zudem die Anwendung des Rechts des Kindes, eine Sonderbetreuungseinrichtung zu besuchen, die seinen Bedürfnissen gerecht wird. Der Staat kann ausserdem Betreuungseinrichtungen einen Sonderbeitrag gewähren, die speziell auf die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen ausgerichtet sind. Dies ist der Fall beim integrierenden Kindergarten «La Coccinelle».

Der integrierende Kindergarten «La Coccinelle» ist die einzige Einrichtung im Kanton, die Kinder ohne und Kinder mit besonderen Bedürfnissen «integrativ» betreut. Diese dem Integrationsbedarf entsprechende Einrichtung wurde

anfänglich mit sogenannt «beschränkten Öffnungszeiten» eröffnet. Im Laufe des Schuljahres 2018/19 wurde ihr Status angepasst. Sie darf nun mit der Erlaubnis des JA höchstens 10 Kinder zwischen 2 und 5 Jahren während vier Tagen der Woche von 7.30 bis 18 Uhr betreuen. Die Betreuung der Gruppe wird von zwei Erzieher/innen sichergestellt, von denen mindestens eine über einen Abschluss in Sonderpädagogik verfügt.

Während des Schuljahres 2019/2020 waren 9 der insgesamt 23 betreuten Kinder mit besonderen Bedürfnissen, während im Schuljahr 2020/2021 8 der 24 betreuten Kinder besondere Bedürfnisse hatten.

2020 zahlte das JA einen Betrag von 90 465 Franken für 555 Betreuungstage à 163 Franken (9 Kinder).

Diese Bestandteile sind mit der Gesamtheit der an «La Coccinelle» aufgrund von Art. 12 und 13 FBG ausbezahlten Beträge zu vergleichen.

Jahr	Stunden Art. 12 FBG = Total Betreuungsstunden	Globale Beiträge Staat/Arbeitgeber	Stunden Art. 13 FBG	% des Stunden- totals	Beitrag Art. 13 FBG	Bemerkung
2019	9819	12 738.70	5238	53,35 %	94 866	
2020	7164	9294.25	4995	69,72 %	90 465	COVID = weniger Stunden

Für das Schuljahr 2020/2021 beläuft sich der geschätzte zu zahlende Betrag auf 101 712 Franken für 624 Betreuungstage à 163 Franken (8 Kinder).

Der Staatsrat fordert Sie auf, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

5. Stärkung der integrativen Betreuung von Kindern im Vorschulalter

Gemäss den gemeinsamen Feststellungen der Verantwortlichen des JA und des Amts für Sonderpädagogik (SoA) verläuft die Integration eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen über eine Betreuung in der Nähe seiner Wohnstätte.

Wenn eine Kita ein ähnliches Betreuungssystem organisieren will wie «La Coccinelle», kann sie zu den gleichen Bedingungen unterstützt werden, sofern der Bedarf mit dem Abklärungsverfahren des FBG aufgezeigt wurde.

6. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die oben erwähnten Massnahmen wichtig sind, um Kindern mit besonderen Bedürfnissen den Zugang zu familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen zu ermöglichen und damit die Vereinbarung des Familienlebens mit dem Beruf zu verbessern. Die aktuell geltende kantonale Gesetzgebung legt die wesentlichen Regeln des Verfahrens fest, indem in einem Reglement die Subventionskriterien für die Unterstützung der Betreuung ausgeführt werden. Den Kitas und den ausserschulischen Betreuungseinrichtungen des Kantons wurde am 23. August 2021 ein Schreiben für die Sensibilisierung für das in Artikel 13 FBG vorgesehene Dispositiv übermittelt. Bei dieser Gelegenheit wurde das konkrete Antragsverfahren über ein Formular vereinfacht. Dieses Schreiben und das neue Verfahren haben Wirkung gezeigt: Es sind mehrere neue Anträge eingegangen.