

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2024-GC-166	Motion <i>Motion</i>	Initiative H24 et la suite ? Pour un développement hospitalier efficient <i>Initiative Spitalnotaufnahme 24/24 und nun? Für eine effiziente Spitalentwicklung</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Daniel Savary Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
3.	2024-GC-86	Motion <i>Motion</i>	Carte de paiement pour les demandeurs d'asile <i>Bezahlkarte für Asylsuchende</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Eric Barras Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Benoît Glasson Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
4.	2023-GC-289	Postulat <i>Postulat</i>	Quel financement pour les prestations liées au vieillissement de la population ? <i>Wie sollen Leistungen im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung finanziert werden?</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Andreas Freiburghaus Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Simon Zurich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
5.	2023-GC-287	Motion <i>Motion</i>	Création d'une loi-cadre de l'action sociale <i>Schaffung eines Rahmengesetzes zum Sozialwesen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Savio Michellod Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Liliane Galley Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
6.	2023-GC-316	Motion <i>Motion</i>	Encouragement précoce à la langue d'enseignement obligatoire avant l'entrée à l'école enfantine <i>Obligatorische Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung in den Kindergarten</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Bernadette Mäder-Brühlhart Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Regula Hayoz Helfer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	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 2024-GC-166

Initiative H24 et la suite ? Pour un développement hospitalier efficient

Auteur :	Savary Daniel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	21.06.2024
Développement :	21.06.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	21.06.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	29.10.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 juin 2024, le député Daniel Savary propose de modifier la constitution par l'ajout des deux articles suivants :

Article 68 al. 3

Les soins hospitaliers sont prodigués en français et en allemand.

Article 68 al. 4

Le sud du canton dispose de soins hospitaliers aigus.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, sous l'angle procédural, le Conseil d'Etat relève que la motion demande une révision partielle de la Constitution (Cst.), ce qui est conforme à l'article 69 al. 1 let. a de la loi sur le Grand Conseil (LGC). Il rappelle qu'une telle révision devra le cas échéant être décrétée par le Grand Conseil et soumise au peuple conformément à l'article 103 al. 2 de la loi sur l'exercice des droits politiques.

Dans le développement de sa motion, le député Savary relève que la marge d'interprétation des textes constitutionnels proposés était assez large pour s'adapter à la plupart des évolutions possibles du secteur hospitalier, tout en assurant les exigences minimales d'une prise en charge efficiente de la population. Selon lui, concernant le sud du canton, un hôpital central situé à Fribourg pourrait desservir l'ensemble du canton, pour autant qu'il soit correctement dimensionné et que la chaîne de transports soit efficace en tout temps. Mais un deuxième site hospitalier dans le sud, public ou privé, pourrait également être envisagé avec ce même article constitutionnel.

Or, l'article 68 al. 1 Cst. oblige l'Etat à veiller à ce que toute personne ait accès à des soins de qualité égale. Cette obligation comprend les soins hospitaliers aigus pour l'ensemble de la population sur l'entier du territoire cantonal ; elle est par ailleurs renforcée par le nouvel article 68 al. 1a accepté en votation populaire le 9 juin 2024, qui demande à l'Etat d'assurer des soins urgents accessibles 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 dans toutes les régions du canton. Introduire un article

constitutionnel supplémentaire, limité à une région et à un domaine spécifique de soins, s'avère dès lors superflu.

S'agissant de l'organisation linguistique des activités hospitalières, le caractère bilingue du canton doit déjà aujourd'hui être pris en compte en vertu de l'article 25 al. 3 de la loi sur l'hôpital fribourgeois (LHFR) ; à noter que cette obligation a été élargie dans le cadre du contre-projet à l'initiative constitutionnelle « Pour des urgences hospitalières publiques 24/24 de proximité ». Par ailleurs, lors de sa séance du 9 septembre 2022, le Grand Conseil a pris en considération le mandat 2021-GC-123 « Assurer des soins médicaux équivalents dans les deux langues » qui demande au Conseil d'Etat de prendre des mesures à plusieurs niveaux pour garantir et améliorer la prise en charge des patients et patientes sous l'angle linguistique ; un rapport y relatif devra encore être présenté au Grand Conseil. Enfin, l'HFR doit veiller à ce que les patients et patientes soient compris et puissent recevoir les informations nécessaires à leur prise en charge (art. 6 al. 5 LHFR). Cette obligation vise l'ensemble des patients et patientes, non seulement les personnes francophones et germanophones.

Considérant ce qui précède, l'article constitutionnel proposé est superflu eu égard aux obligations existantes (art 25 al. 3 LHFR), voire réducteur et discutable sous l'angle des droits des patients et patientes (art. 6 LHFR).

En conclusion, le Conseil d'Etat propose de refuser la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-166

Initiative Spitalnotaufnahme 24/24 und nun? Für eine effiziente Spitalentwicklung

Urheber:	Savary Daniel
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	21.06.2024
Begründung:	21.06.2024
Überweisung an den Staatsrat:	21.06.2024
Antwort des Staatsrats:	29.10.2024

I. Zusammenfassung der Motion

In seiner am 21. Juni 2024 eingereichten und begründeten Motion schlägt Grossrat Daniel Savary vor, die Verfassung durch Hinzufügen der folgenden zwei Artikel zu ändern:

Artikel 68 Abs. 3

Die Leistungen werden auf Französisch und Deutsch erbracht.

Artikel 68 Abs. 4

Der Süden des Kantons verfügt über eine stationäre Akutversorgung.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend stellt der Staatsrat unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten fest, dass die Motion eine Teilrevision der Verfassung (KV) verlangt, was mit Artikel 69 Abs. 1 Bst. a Grossratsgesetz (GRG) vereinbar ist. Er erinnert daran, dass eine solche Revision gegebenenfalls vom Grossen Rat beschlossen und gemäss Artikel 103 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte dem Volk unterbreitet werden muss.

In der Begründung seiner Motion hält Savary fest, dass der Interpretationsspielraum der vorgeschlagenen Verfassungstexte gross genug sei, um sich den meisten möglichen Entwicklungen im Spitalsektor anzupassen und gleichzeitig die Mindestanforderungen einer effizienten Bevölkerungsversorgung zu gewährleisten. Seiner Meinung nach könnte, was den Süden des Kantons betrifft, ein zentrales Spital in Freiburg den gesamten Kanton versorgen, sofern es richtig dimensioniert ist und die Transportkette jederzeit effizient arbeitet. Aber auch ein zweiter Spitalstandort im Süden, öffentlich oder privat, könnte mit demselben Verfassungsartikel in Betracht gezogen werden.

Nun verpflichtet Artikel 68 Abs. 1 KV den Staat, dafür zu sorgen, dass jeder Person die gleichen Pflegeleistungen zugänglich sind. Diese Verpflichtung umfasst die stationäre Akutversorgung für die gesamte Bevölkerung auf dem ganzen Kantonsgebiet; sie wird zudem durch den neuen Artikel 68 Abs. 1a verstärkt, der in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024 angenommen wurde

und vom Staat verlangt, die Notfallpflege rund um die Uhr und an sieben Tagen in der Woche in allen Regionen des Kantons sicherzustellen. Die Einführung eines zusätzlichen Verfassungsartikels, der auf eine bestimmte Region und einen bestimmten Pflegebereich beschränkt ist, ist daher überflüssig.

Was die sprachliche Organisation der Spitaltätigkeiten betrifft, so muss die Zweisprachigkeit des Kantons gemäss Artikel 25 Abs. 3 des Gesetzes über das freiburger Spital (HFRG) bereits heute berücksichtigt werden; es sei darauf hingewiesen, dass diese Verpflichtung im Rahmen des Gegenvorschlags zur Verfassungsinitiative «Für bürgernahe öffentliche Spitalnotaufnahme 24/24» ausgeweitet wurde. Ausserdem hat der Grosse Rat an seiner Sitzung vom 9. September 2022 den Auftrag 2021-GC-123 «Sicherstellung einer gleichwertigen Gesundheitsversorgung in beiden Sprachen» angenommen; der Auftrag verlangt vom Staatsrat, auf mehreren Ebenen Massnahmen umzusetzen, um die Zweisprachigkeit bei der Versorgung der Patientinnen und Patienten zu gewährleisten und zu verbessern; ein entsprechender Bericht wird dem Grossen Rat noch unterbreitet. Schliesslich muss das HFR dafür sorgen, dass die Patientin oder der Patient verstanden wird und alle Informationen, die zu ihrer oder seiner Versorgung nötig sind, erhalten kann (Art. 6 Abs. 5 HFRG). Diese Verpflichtung gilt für alle Patientinnen und Patienten, nicht nur für deutsch- und französischsprachige Personen.

Entsprechend ist der vorgeschlagene Verfassungsartikel aufgrund der bestehenden Verpflichtungen (Art. 25 Abs. 3 HFRG) überflüssig, und unter dem Gesichtspunkt der Pflichten gegenüber den Patientinnen und Patienten (Art. 6 HFRG) zu simpel und fragwürdig.

Abschliessend schlägt der Staatsrat vor, die Motion abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2024-GC-86

Carte de paiement pour les demandeurs d'asile

Auteurs :	Barras Eric / Glasson Benoît
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	15.04.2024
Développement :	15.04.2024
Transmission au Conseil d'Etat :	15.04.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	24.09.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 15 avril 2024, les motionnaires demandent l'introduction d'une carte de paiement pour les requérant-e-s d'asile et les personnes déboutées. L'aide matérielle accordée à cette population doit ainsi être versée directement sur la carte, en remplacement d'un versement en espèces.

L'introduction d'un système de carte de paiement vise à combattre le détournement de l'aide sociale, dont une partie serait envoyée dans les pays d'origine. Le nouveau système réduirait également les incitations à la migration illégale et permettrait un meilleur contrôle des flux d'argent. La carte encouragerait les achats dans des commerces locaux et permettrait donc d'éviter les abus.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite préciser un point soulevé dans cette motion concernant les fonds transférés depuis les pays européens par les membres des diasporas.

Ces montants peuvent effectivement représenter des sommes importantes et une certaine part du PIB des pays destinataires. Toutefois, il est difficile d'évaluer précisément l'ampleur de tels transferts. Selon une estimation de la Direction du développement et de la coopération de la Confédération (DDC), les versements effectués par des migrants établis en Suisse s'élevaient, en 2017, à un peu plus de sept milliards de francs. Cela dit, plus des deux tiers de ce montant étaient envoyés vers des pays européens.

Ainsi, l'envoi d'argent par des personnes relevant du domaine de l'asile dans leur pays d'origine représente, selon cette étude, moins du tiers des sommes transférées.

Ensuite, en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile, il est nécessaire de rappeler que les montants de l'aide matérielle octroyée sont fixés de manière que les personnes ne disposent que de la couverture minimale pour répondre à leurs besoins.

Conformément aux dispositions fédérales sur l'asile, l'aide sociale accordée aux requérant-e-s et aux personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour doit être fournie, dans la mesure du possible, sous la forme de prestations en nature. Les montants d'aide matérielle

doivent être inférieurs aux normes appliquées dans le cadre de l'aide sociale ordinaire. Ainsi, l'aide sociale n'a pas pour objectif et ne permet pas de constituer une épargne personnelle.

Considérant ce qui précède, il est vraisemblable que l'essentiel des montants envoyés par la diaspora en Suisse provienne de personnes qui sont intégrées professionnellement et qui ne dépendent pas de l'aide sociale.

1. Versement de l'aide sociale dans le domaine de l'asile - état de situation dans le canton

L'aide matérielle est versée en espèces dans les foyers de la première phase d'accueil. Par exemple, une personne admise à titre provisoire qui séjourne dans un foyer d'accueil touche dès 16 ans pour son entretien un montant de 9,40 francs par jour. Et ultérieurement, lorsqu'elle sera dans un logement de second accueil, elle recevra pour son entretien un montant de 395 francs par mois.

Dès le passage en deuxième phase (en logement individuel), les bénéficiaires sont invités à ouvrir un compte bancaire auprès de la Banque cantonale de Fribourg (BCF). Aucune base légale ne permettant d'obliger les bénéficiaires à ouvrir un compte auprès de la BCF, ils peuvent aussi l'ouvrir auprès d'un autre établissement. Leur budget d'assistance est versé mensuellement par virement bancaire.

Les comptes BCF sont des comptes standards, il n'y a donc pas de particularités spécifiques pour les personnes relevant du domaine de l'asile. Les comptes ne peuvent pas être en négatif et des envois d'argent à l'étranger sont possibles uniquement avec des frais. Les bénéficiaires ont le choix entre une carte gratuite, valable uniquement pour des retraits auprès des bancomats BCF, sans possibilité de paiements en ligne ni dans les commerces et une carte débit, avec retrait possible dans tous les bancomats de Suisse et possibilité d'effectuer des paiements en ligne et dans les commerces. Cette deuxième carte coûte 40 francs par année.

Le Conseil d'Etat estime que la situation actuelle est satisfaisante, autant sur le plan de l'application des normes d'aide sociale dans le cadre de l'asile que du point de vue opérationnel.

2. Débat au niveau fédéral, conclusions du Conseil fédéral, avis de la CDAS et d'autres cantons

En réponse à une interpellation parlementaire, le Conseil fédéral s'est prononcé en mai 2024 sur l'instauration des cartes de paiement pour les personnes relevant du domaine de l'asile. Il a estimé qu'il n'est pas nécessaire d'agir en la matière.

Le Conseil fédéral considère qu'au vu des connaissances actuelles, il est difficile d'évaluer l'efficacité des cartes de débit par rapport à l'argent liquide. Il souligne également qu'en raison des prestations réduites de l'aide sociale, il ne reste en général que des montants minimes pour l'usage personnel une fois que les besoins vitaux ont été couverts. C'est pourquoi le risque de voir les prestations en espèces détournées de leur but est faible.

Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) avait précédemment examiné la possibilité d'introduire ce système dans les centres fédéraux et y a renoncé, jugeant la mesure inefficace. Selon l'analyse du SEM, un tel système nécessiterait des efforts considérables, sans présenter d'avantages significatifs.

Au niveau des cantons, le Comité de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) s'est quant à lui prononcé sur le sujet et a rejeté à l'unanimité l'idée de la carte de paiement. Pour sa part, le canton de Thurgovie a examiné la question, déjà en 2015, dans le cadre d'une motion qui a été jugée non pertinente. Plus récemment, d'autres cantons, tels que Zurich ou Argovie, sont parvenus à la même conclusion.

3. Désavantages de l'introduction d'un système de carte de paiement

Limitation des commerces où les personnes peuvent faire leurs achats, stigmatisation et possibilités de contournement

Dans les villes allemandes où le système de carte de paiement est expérimenté, elle peut être utilisée dans les magasins qui acceptent les paiements avec Mastercard. Si ce n'est pas un problème pour les supermarchés, c'est en revanche problématique auprès des petits commerces (stands sur les marchés, boutiques, cafés) qui n'acceptent souvent que les espèces.

Une telle problématique se retrouverait dans notre canton. Ainsi, les personnes relevant du domaine de l'asile seraient contraintes de réaliser exclusivement leurs achats dans les commerces acceptant cette carte.

Une telle limitation est en contradiction avec les objectifs d'intégration et stigmatise les personnes relevant de l'asile.

En outre, le Conseil d'Etat est d'avis que l'introduction d'un tel système dans notre canton de manière isolée sans coordination à l'échelle nationale, ou au minimum régionale, n'est pas souhaitable.

De plus, des moyens pour contourner les contraintes liées aux cartes de paiement existent et sont déjà utilisés chez nos voisins.

Coûts et conditions d'utilisation

Le partenaire bancaire actuel, la BCF, émet une seule carte à prépaiement, dont les conditions ne semblent pas adéquates pour les personnes relevant du domaine de l'asile, à savoir :

- > Frais de 1,5 % du montant à chaque chargement,
- > Chaque utilisation de la carte coûte 1 franc,
- > Chaque retrait au bancomat coûte 5 francs,
- > Obligation de posséder un compte bancaire à la BCF (donc impossible pour les personnes déboutées et pour les requérant-e-s d'asile en 1^{ère} phase).

Pour instaurer le système demandé par les motionnaires, il serait donc nécessaire de négocier de nouvelles modalités avec la BCF ou un autre établissement, voire d'effectuer au préalable un appel d'offres.

Ainsi, la mise en place d'un système de cartes de paiement serait onéreuse et se heurterait à plusieurs problèmes pratiques et juridiques.

Incohérence avec les principes de l'aide sociale

Les principes généraux de l'aide sociale s'appliquent aussi aux requérant-e-s d'asile. L'instauration d'une carte de paiement serait en contradiction avec ces principes, en particulier celui d'autonomie. L'aide sociale veille en effet à encourager les bénéficiaires à gérer eux-mêmes leur revenu et à assumer la gestion de leurs ressources afin de maintenir et développer leur capacité pour être autonomes. Par ce biais, l'aide sociale veut responsabiliser les personnes et éviter les fausses incitations qui risquent de prolonger la durée d'aide sociale. Ainsi, les requérant-e-s d'asile touchent des montants correspondant à des postes déterminés (ex. nourriture, électricité, vêtements, etc.). Mais la façon dont ces forfaits sont employés n'est pas directement contrôlée par l'Etat. La carte de paiement déroge à ces principes car elle contraint et limite les bénéficiaires dans la gestion de leurs ressources. Cette remarque ne s'applique évidemment pas aux requérant-e-s d'asile déboutés qui, en attendant leur départ, ne reçoivent que des aides en nature et des aides financières limitées au strict nécessaire.

III. Conclusion

Les montants de l'aide matérielle octroyés sont fixés de manière que les personnes ne disposent que de la couverture minimale pour répondre à leurs besoins. Considérant les montants en question, le risque de voir ces prestations détournées de leur objectif est faible.

De plus, la limitation du nombre de commerces accessibles qui accepte l'utilisation d'une carte spécifique pour les personnes du domaine de l'asile représente une entrave à l'objectif d'intégration et stigmatise la population visée par la mesure.

La mise en place d'un système de cartes de paiement nécessiterait ainsi des efforts conséquents, autant financiers qu'organisationnels, tout en apportant des désavantages par rapport au système actuel. De plus, des moyens de contournement facilement praticables sont prévisibles.

Par ailleurs, un certain nombre de cantons ont été appelés à se prononcer sur l'introduction d'un tel système et ont rejeté ces propositions, notamment pour les raisons exposées dans cette réponse. Le Comité de la CDAS a également rejeté l'introduction d'une carte de paiement.

Considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser la présente motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2024-GC-86

Bezahlkarte für Asylsuchende

Urheber:	Barras Eric / Glasson Benoît
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	15.04.2024
Begründung:	15.04.2024
Überweisung an den Staatsrat:	15.04.2024
Antwort des Staatsrats:	24.09.2024

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 15. April 2024 eingereichten und gleichentags begründeten Motion fordern die Motionäre die Einführung einer Bezahlkarte für Asylsuchende und abgewiesene Asylsuchende. Die materielle Hilfe für diese Bevölkerungsgruppe wird somit direkt auf eine Karte überwiesen und nicht mehr in bar ausbezahlt.

Mit der Einführung eines Bezahlkartensystems soll der Sozialhilfemissbrauch bekämpft und vermieden werden, dass ein Teil der Hilfe in die Herkunftsländer der Asylsuchenden geschickt wird. Das neue System würde zudem die Anreize für illegale Einwanderung verringern und eine bessere Kontrolle der Geldströme ermöglichen. Die Karte würde den Einkauf in lokalen Geschäften fördern und somit Missbrauch verhindern.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat einen in der Motion angesprochenen Punkt bezüglich der Gelder präzisieren, die von Asylsuchenden aus europäischen Ländern überwiesen wurden.

Die Beträge können tatsächlich teilweise gross sein und einen gewissen Anteil des BIP der Empfängerländer darstellen. Jedoch ist es schwierig, das Ausmass derartiger Überweisungen genau einzuschätzen. Laut einer Schätzung der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Bundes (DEZA) überwiesen Migrantinnen und Migranten aus der Schweiz im Jahr 2017 gut sieben Milliarden Franken in ihre Herkunftsländer. Allerdings sind mehr als zwei Drittel dieser Gelder in europäische Länder geflossen.

Dementsprechend machen Geldüberweisungen von Personen aus dem Asylbereich in ihr Herkunftsland laut dieser Studie weniger als ein Drittel der überwiesenen Beträge aus.

Weiter ist im Zusammenhang mit Sozialhilfe im Asylbereich daran zu erinnern, dass die Beträge der gewährten materiellen Hilfe so festgelegt werden, dass die Begünstigten nur die lebensnotwendige Versorgung abdecken können.

Gemäss den Asylbestimmungen des Bundes muss die Sozialhilfe für Asylsuchende und Schutzbedürftige, die keine Aufenthaltsbewilligung haben, nach Möglichkeit in Form von Sachleistungen ausgerichtet werden. Die Beträge für materielle Hilfe müssen unter den Standards liegen, die bei der regulären Sozialhilfe angewandt werden. So ist es weder Sinn und Zweck der Sozialhilfe, persönliche Ersparnisse zu bilden, noch ist sie dazu geeignet.

In Anbetracht dessen ist es wahrscheinlich, dass die meisten Beträge, die von Asylsuchenden in der Schweiz verschickt werden, von beruflich integrierten und sozialhilfeunabhängigen Personen stammen.

1. Ausrichtung der Sozialhilfe im Asylbereich – Stand der Dinge im Kanton

Die materielle Hilfe wird in den Zentren der Erstaufnahmephase in bar ausbezahlt. Beispielsweise erhält eine vorläufig aufgenommene Person, die sich in einem Wohnheim aufhält, ab 16 Jahren für ihren Lebensunterhalt einen Betrag von Fr. 9.40 pro Tag. Später, wenn sie in einer Unterkunft der Zweitaufnahme untergebracht ist, erhält sie für ihren Unterhalt einen Betrag von 395 Franken pro Monat.

Ab dem Übergang in die zweite Phase (in einer Einzelunterkunft) werden die Begünstigten aufgefordert, ein Bankkonto bei der Freiburger Kantonalbank (FKB) zu eröffnen. Es gibt keine Gesetzesgrundlage, welche die Begünstigten dazu verpflichtet, dieses Konto bei der FKB zu eröffnen; sie können es auch bei einem anderen Institut einrichten. Ihr Unterstützungsbudget wird monatlich per Banküberweisung ausbezahlt.

Bei den FKB-Konten handelt es sich um Standardkonten, es gibt keine spezifischen Besonderheiten für Personen aus dem Asylbereich. Konten dürfen nicht im Minus sein und Geldsendungen ins Ausland sind gebührenpflichtig. Die Begünstigten haben die Wahl zwischen einer kostenlosen Karte, mit der nur Abhebungen an FKB-Bankautomaten und keine Online-Zahlungen oder Zahlungen in Geschäften möglich sind, und einer Debitkarte, mit der an allen Bankautomaten in der Schweiz Geld bezogen werden kann und die für Online-Zahlungen und Zahlungen in Geschäften eingesetzt werden kann. Die zweite Karte kostet 40 Franken pro Jahr.

Der Staatsrat erachtet die derzeitige Situation sowohl in Bezug auf die Anwendung der Sozialhilferichtsätze im Asylbereich als auch aus operativer Sicht als zufriedenstellend.

2. Debatte auf Bundesebene, Schlussfolgerungen des Bundesrats, Stellungnahmen der SODK und anderer Kantone

Als Antwort auf eine parlamentarische Interpellation äusserte sich der Bundesrat im Mai 2024 zur Einführung von Bezahlkarten für Personen aus dem Asylbereich. Er sah in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf.

Der Bundesrat erachtet es aufgrund der aktuellen Wissenslage als schwierig, die Wirksamkeit von Debitkarten anstelle von Bargeld einzuschätzen. Er weist zudem darauf hin, dass wegen der reduzierten Sozialhilfeeinsätze in der Regel nach der Deckung der lebensnotwendigen Versorgung nur geringfügige Beträge übrig bleiben, welche für den persönlichen Gebrauch zur Verfügung stehen. Daher erachtet der Bundesrat die Gefahr, dass entsprechende Geldleistungen zweckentfremdet oder sogar missbraucht werden, als gering.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hatte zuvor die Möglichkeit geprüft, dieses System in den Bundeszentren einzuführen, und darauf verzichtet, da es die Massnahme für ineffizient hielt. Laut Analyse des SEM würde ein solches System einen erheblichen Aufwand erfordern, ohne nennenswerte Vorteile zu bieten.

Auf kantonaler Ebene hat sich der Vorstand der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zum Thema geäussert und die Idee der Bezahlkarte einstimmig abgelehnt. Der Kanton Thurgau prüfte die Frage bereits 2015 im Rahmen einer Motion, die als nicht sachdienlich erachtet wurde. Kürzlich sind auch andere Kantone wie Zürich oder Aargau zu diesem Schluss gekommen.

3. Nachteile der Einführung eines Bezahlkartensystems

Einschränkung der Geschäfte, in denen Menschen einkaufen können, Stigmatisierung und Umgehungsmöglichkeiten

In deutschen Städten, in denen mit dem Bezahlkartensystem experimentiert wird, kann die Karte in Geschäften verwendet werden, die Zahlungen mit Mastercard akzeptieren. In Supermärkten ist das kein Problem, wohl aber in kleinen Geschäften (Marktstände, Boutiquen, Cafés), die oft nur Bargeld akzeptieren.

Diese Problemstellung bestünde auch in unserem Kanton. Entsprechend wären Personen aus dem Asylbereich gezwungen, ihre Einkäufe ausschliesslich in Geschäften zu tätigen, die diese Karte akzeptieren.

Eine solche Einschränkung steht im Widerspruch zu den Integrationszielen und stigmatisiert Personen aus dem Asylbereich.

Darüber hinaus ist der Staatsrat der Ansicht, dass die isolierte Einführung eines Bezahlkartensystems in unserem Kanton ohne gesamtschweizerische oder zumindest regionale Koordination nicht wünschenswert ist.

Ausserdem gibt es Möglichkeiten zur Umgehung der für die Bezahlkarten geltenden Einschränkungen, und diese werden in unseren Nachbarländern bereits genutzt.

Kosten und Nutzungsbedingungen

Der derzeitige Bankpartner, die FKB, gibt eine einzige Prepaid-Karte aus, deren Bedingungen für Personen aus dem Asylbereich nicht angemessen erscheinen, nämlich:

- > Gebühr von 1,5 % des Aufladebetrags bei jeder Aufladung,
- > jede Kartennutzung kostet einen Franken,
- > jede Abhebung am Bankautomaten kostet fünf Franken,
- > Verpflichtung, ein Bankkonto bei der FKB zu besitzen (daher nicht möglich für abgewiesene Personen und für Asylsuchende in der Erstaufnahmephase).

Um das von den Motionären geforderte System einzuführen, müssten also neue Modalitäten mit der FKB oder einem anderen Institut ausgehandelt oder gar vorab eine Ausschreibung durchgeführt werden.

So wäre die Einführung eines Bezahlkartensystems kostspielig und würde auf praktische und rechtliche Schwierigkeiten stossen.

Unvereinbar mit den Grundsätzen der Sozialhilfe

Die allgemeinen Grundsätze der Sozialhilfe gelten auch für Asylsuchende. Die Einführung einer Bezahlkarte würde diesen Grundsätzen, insbesondere dem Grundsatz der Autonomie, widersprechen. Die Sozialhilfe soll die Sozialhilfeempfangenden dazu ermutigen, ihr Einkommen selbst zu verwalten und die Verantwortung für ihre Ressourcen zu übernehmen, so dass sie ihre Fähigkeit zur Selbstständigkeit erhalten und weiterentwickeln. Auf diese Weise will die Sozialhilfe die Menschen in die Verantwortung nehmen und falsche Anreize vermeiden, die den Sozialhilfebezug verlängern könnten. So erhalten Asylsuchende Beträge, die bestimmten Posten entsprechen (z. B. Lebensmittel, Strom, Kleidung usw.); wie diese Pauschalen eingesetzt werden, kontrolliert der Staat jedoch nicht direkt. Die Bezahlkarte weicht von diesen Grundsätzen ab, da sie die Sozialhilfeempfangenden bei der Verwaltung ihrer Ressourcen einschränkt. Dies gilt natürlich nicht für abgewiesene Asylsuchende, die bis zu ihrer Ausreise nur auf das Nötigste beschränkte Sach- und Finanzhilfen erhalten.

III. Schlussfolgerung

Die materielle Hilfe wird so festgelegt, dass die Betroffenen mit den Beträgen nur die lebensnotwendige Versorgung abdecken können. Angesichts der Beträge, um die es hier geht, ist das Risiko einer Zweckentfremdung dieser Leistungen gering.

Zudem stellt die eingeschränkte Auswahl an Geschäften, welche eine spezielle Karte für Personen aus dem Asylbereich akzeptieren, ein Hindernis für das Integrationsziel dar und stigmatisiert die Zielgruppe der Massnahme.

Die Einführung eines Bezahlkartensystems würde somit erhebliche finanzielle und organisatorische Anstrengungen erfordern und gleichzeitig Nachteile gegenüber dem derzeitigen System mit sich bringen. Ausserdem sind leicht praktikable Umgehungsmöglichkeiten absehbar.

Darüber hinaus wurde eine Reihe von Kantonen aufgefordert, sich zur Einführung eines solchen Systems zu äussern; sie lehnten diese Vorschläge ab, insbesondere aus den in dieser Antwort dargelegten Gründen. Auch der Vorstand der SODK sprach sich gegen die Einführung einer Bezahlkarte aus.

Aus diesen Gründen fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, die vorliegende Motion abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2023-GC-289

Quel financement pour les prestations liées au vieillissement de la population ?

Auteurs :	Zurich Simon / Freiburghaus Andreas
Nombre de cosignataires :	19
Dépôt :	24.11.2023
Développement :	24.11.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	28.11.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	01.10.2024

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 24 novembre 2023, les mandataires chargent le Conseil d'Etat de présenter un rapport sur les conséquences financières du vieillissement de la population pour le canton et les communes.

Ils demandent que le rapport comprenne également des propositions concrètes pour assurer un financement pérenne des prestations à la population (soins et aide à domicile, EMS, proches aidants, etc.). A ce titre, le Conseil d'Etat devra évaluer si les conséquences financières prévisibles sont absorbables en l'état par les collectivités publiques et dans le cas contraire, quelles pistes de financement sont pertinentes pour garantir les prestations fournies par les collectivités publiques.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le vieillissement de la population est une réalité inévitable qui affectera tous les aspects de notre société. Dans le canton de Fribourg, le nombre de personnes de plus de 80 ans passera de 16 800 personnes en 2025 à 44 400 en 2050¹.

Cette transformation démographique pose des défis significatifs, notamment en matière de financement des services de santé, du logement, des transports mais également de l'ensemble des offres de soutien aux personnes âgées. Il est donc crucial de mener une analyse approfondie pour comprendre ces impacts financiers, mais également les interactions entre ces différents domaines.

Dans le canton de Fribourg, le concept Senior+ a posé les bases d'une politique innovante en faveur des personnes âgées. Cette politique concrétise une vision de la société dans laquelle les senior-e-s sont intégrés, dans laquelle les besoins, mais également les compétences des personnes âgées sont reconnus et qui met en œuvre les moyens nécessaires pour maintenir l'autonomie de ces personnes et respecter leurs besoins.

¹ Site du service de la statistique du canton de Fribourg (<https://www.fr.ch/deef/sstat>), Scénarios démographiques 2025-2050, consulté le 10 juillet 2024

La politique Senior+ est mise en lien avec d'autres plans et programmes cantonaux centraux, comme le Programme cantonal fribourgeois de promotion de la santé et de prévention « *Alimentation, activité physique, santé mentale* », la Stratégie cantonale de Développement durable, le Concept cantonal soins palliatif ou le Plan alcool. Tous ces éléments font partie des bases essentielles pour que les personnes âgées jouissent d'un vieillissement en bonne santé (healthy aging)².

Parmi les domaines d'intervention de Senior+ se trouvent, bien évidemment, les soins à la personnes fragilisées. Il faut toutefois avoir conscience que le besoin en soins n'est pas le seul aspect à prendre en considération pour accompagner l'augmentation du nombre de personnes âgées. Ainsi, des efforts considérables doivent être consentis dans l'ensemble des domaines du concept Senior+. Pour rappel, ces domaines sont le travail, le développement personnel, la vie associative et communautaire, les infrastructures, l'habitat et les services ainsi que les soins et l'accompagnement social à la personne fragilisée.

Le Conseil d'Etat est conscient de ces enjeux. Il confirme qu'une meilleure compréhension des défis financiers liés au vieillissement de la population est nécessaire. Elle permettra notamment une amélioration de la planification budgétaire à moyen et long terme pour le canton et les communes. Le Conseil d'Etat relève encore qu'il a mandaté l'Université de Fribourg pour l'élaboration d'une étude plus générale des conséquences liées au vieillissement de la population dans divers domaines.

En ce qui concerne les besoins en soins de longue durée et ses conséquences financières, le rapport de planification des soins de longue durée 2026-2030 et projection jusqu'en 2050, sera mis en consultation d'ici fin 2024. Il intégrera des informations importantes sur les coûts futurs pour les services de soins à domicile ainsi que pour les EMS.

Le rôle des pouvoirs publics est de garantir aux personnes âgées un accès aux prestations et services dont elles ont besoin, de manière plus large que les soins à domicile et les EMS. Pour ce faire, il s'agit également de comprendre et de chiffrer ces prestations et, dans la mesure du possible, de modéliser leurs interactions. Ce modèle d'impact permettra de consolider les éléments de la politique Senior+, voire de présenter de nouvelles stratégies.

En acceptant ce postulat, le Conseil d'Etat souhaite élaborer un rapport complet et détaillé permettant une meilleure vision sur les conséquences financières du vieillissement de la population pour le canton et les communes.

III. Conclusion

Au vu des considérations susmentionnées, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter le postulat.

² Selon l'OMS, le healthy aging fait référence au processus de développement et de maintien des aptitudes fonctionnelles qui permet aux personnes âgées de jouir d'un état de bien-être.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat 2023-GC-289

Wie sollen Leistungen im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung finanziert werden?

Urheber:	Zurich Simon / Freiburghaus Andreas
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	19
Einreichung:	24.11.2023
Begründung:	24.11.2023
Überweisung an den Staatsrat:	28.11.2023
Antwort des Staatsrats:	01.10.2024

I. Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 24. November 2023 eingereichten und begründeten Postulat verlangen die Grossräte Simon Zurich und Andreas Freiburghaus vom Staatsrat einen Bericht zu den finanziellen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung für Kanton und Gemeinden.

Der Bericht soll konkrete Vorschläge zur Gewährleistung einer langfristigen Finanzierung der Leistungen für die Bevölkerung (Spitex-Leistungen, Pflegeheime, betreuende Angehörige usw.) enthalten. Dafür soll der Staatsrat beurteilen, ob die absehbaren Kosten Stand heute vom Gemeinwesen getragen werden können; wenn nicht, soll er sinnvolle Finanzierungsmöglichkeiten prüfen.

II. Antwort des Staatsrats

Die Bevölkerungsalterung ist unvermeidlich und wird sich auf alle Aspekte unserer Gesellschaft auswirken. Im Kanton Freiburg steigt die Zahl der über 80-Jährigen von 16 800 im Jahr 2025 auf rund 44 400 im Jahr 2050¹ an.

Dieser demografische Wandel bringt erhebliche Herausforderungen mit sich, insbesondere im Hinblick auf die Finanzierung von Gesundheitsdiensten, Wohnraum, Transport sowie aller Unterstützungsangebote für ältere Personen. Es bedarf daher einer gründlichen Analyse zum Verständnis dieser finanziellen Auswirkungen und der Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Bereichen.

¹ Amt für Statistik des Kantons Freiburg (<https://www.fr.ch/de/vwbd/stata>), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung 2025–2050, abgerufen am 10. Juli 2024

Das Konzept Senior+ bildet im Kanton Freiburg die Grundlage für eine innovative Politik zugunsten der Seniorinnen und Senioren. Diese Politik konkretisiert die Vision einer Gesellschaft, in der ältere Personen integriert sind, ihre Bedürfnisse und Kompetenzen anerkannt werden und ihre Autonomie gewahrt bleibt; sie sorgt dafür, dass die notwendigen Mittel eingesetzt werden.

Die Politik Senior+ ist mit anderen zentralen Plänen und Programmen des Kantons verknüpft, so auch dem kantonalen Programm zur Gesundheitsförderung und Prävention «*Ernährung, Bewegung, psychische Gesundheit*», der kantonalen Strategie Nachhaltige Entwicklung, dem kantonalen Konzept Palliative Care und dem kantonalen Alkoholaktionsprogramm. All diese Elemente fügen sich zu einer wichtigen Grundlage für ein gesundes Altern (healthy aging)² zusammen.

Zu den Interventionsbereichen von Senior+ gehört auch die Pflege geschwächter Personen. Der Pflegebedarf ist jedoch nicht der einzige Aspekt, den es bei der Begleitung der steigenden Zahl Betagter zu berücksichtigen gilt. So müssen in allen Bereichen von Senior+ erhebliche Anstrengungen unternommen werden. Zur Erinnerung: Senior+ umfasst die Bereiche Arbeit, persönliche Entwicklung, Vereins- und Gemeinschaftsleben, Infrastruktur, Wohnsituation und Dienstleistungen sowie Pflege und soziale Begleitung für geschwächte Personen.

Der Staatsrat ist sich dieser Herausforderungen bewusst; er bestätigt, dass ein besseres Verständnis der mit der Bevölkerungsalterung einhergehenden Kosten erforderlich ist, damit namentlich die mittel- und langfristige Budgetplanung für den Kanton und die Gemeinden verbessert wird. Der Staatsrat hebt ausserdem hervor, dass er die Universität Freiburg mit einer umfassenderen Studie über die Auswirkungen der Bevölkerungsalterung in verschiedenen Bereichen beauftragt hat.

Der Bedarf an Langzeitpflege und ihre finanziellen Auswirkungen ist Thema des Berichts über die Bedarfsplanung der Langzeitpflege 2026–2030 und Projektion bis 2050, der bis Ende 2024 in die Vernehmlassung gegeben wird. Er wird wichtige Informationen über die künftigen Kosten für Spitex und Pflegeheime umfassen.

Die Rolle des Staates besteht darin, Seniorinnen und Senioren den Zugang zu Leistungen und Diensten zu gewährleisten, die über die Spitex und Pflegeheime hinaus gehen. Dazu gehört auch, diese Leistungen zu verstehen und zu beziffern und, soweit möglich, ihre Wechselwirkungen zu modellieren. Mit dem Wirkungsmodell können die Elemente der Politik Senior+ konsolidiert und sogar neue Strategien entwickelt werden.

Bei Annahme dieses Postulats möchte der Staatsrat einen umfassenden und detaillierten Bericht ausarbeiten, der einen besseren Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung für Kanton und Gemeinden ermöglicht.

III. Schlussfolgerung

Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlägt der Staatsrat dem Grossen Rat vor, das Postulat anzunehmen.

² Laut WHO ist gesundes Altern ein Prozess der Entwicklung und Erhaltung der funktionellen Fähigkeiten, die Wohlbefinden im Alter ermöglicht.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-287

Création d'une loi-cadre de l'action sociale

Auteur-e-s :	Galley Liliane / Michellod Savio
Nombre de cosignataires :	21
Dépôt :	24.11.2023
Développement :	24.11.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	24.11.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	13.11.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 24 novembre 2023, il est demandé au Conseil d'Etat de préparer et de soumettre au Grand Conseil un projet de loi-cadre de l'action sociale réglant notamment les questions de monitoring des réalités sociales, de prévention des problématiques, d'harmonisation et de financement des prestations, d'organisation et de coordination du dispositif ainsi que d'accessibilité des prestations.

Les bases légales régissant actuellement les questions sociales dans le canton de Fribourg ne sont plus adaptées à l'évolution des réalités. La loi sur l'aide sociale, même révisée, s'avère un instrument insuffisant pour couvrir la diversité, l'ampleur et la modularité du dispositif cantonal d'action sociale car elle reste axée sur le secteur de l'aide sociale, qu'elle soit matérielle ou personnelle. Sachant que les problématiques sociales vont probablement continuer à s'aggraver et à se complexifier dans un futur proche, l'élaboration d'une loi-cadre de l'action sociale, telle que mentionnée comme piste dans le dernier rapport sur la pauvreté, est un chantier à prendre en main sans attendre.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Comme indiqué par les motionnaires, le rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton (rapport [2023-DSAS-76](#) dont le Grand Conseil a pris acte le 21 décembre 2023) a mis en évidence les évolutions des réalités sociales et celles du dispositif de prévention et de lutte contre la pauvreté. La complexité de ces évolutions est souvent relevée ainsi que les limites de l'action du dispositif. Ce constat apparaît également dans la conclusion du rapport sur la politique familiale dans le canton (rapport [2023-DSAS-6](#) dont le Grand Conseil a pris acte le 21 décembre 2023). Le Conseil d'Etat est donc tout à fait conscient de la nécessité d'agir. La crise sanitaire a également exacerbé le besoin d'intensifier la collaboration et la coordination entre les différents partenaires de l'action sociale publics comme privés. Il est important de maintenir la plus-value du rapprochement induit par cette crise et de l'améliorer.

Les motionnaires demandent une nouvelle base légale afin de régler les questions de monitoring des réalités sociales, de prévention des problématiques, d'accessibilité des prestations ou encore de coordination. Le Conseil d'Etat est d'avis que plusieurs réponses sont déjà apportées à ces questions grâce aux différents travaux en cours.

La question du monitoring des réalités sociales est actuellement traitée par l'association porteuse du projet de création d'une structure pérenne d'observation et de documentation des réalités sociales dans le canton de Fribourg. La HETS Fribourg est à l'initiative de cette réflexion sur la pertinence et la faisabilité d'une telle structure, en coopération avec les professionnelles et professionnels du travail social, l'administration publique et les personnes concernées du canton de Fribourg. L'association a été créée en novembre 2023 et ses travaux permettront notamment d'investiguer la nécessité d'une telle structure. Les expériences d'autres cantons ne permettent pas non plus pour l'heure d'affirmer la plus-value pour la prévention et la lutte contre les problématiques sociales d'instituer des lieux d'observation et de documentation supplémentaires aux outils de recherche et d'analyse déjà existants. En l'état, il serait donc prématuré de lancer un tel projet.

La question de la prévention des problématiques et de l'accessibilité des prestations est pour sa part traitée dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide sociale. Grâce à la réforme, la prévention et l'aide personnelle sont renforcées, les mesures destinées à l'insertion et la formation des bénéficiaires sont améliorées. L'introduction dès 2026 des prestations complémentaires pour les familles permettra de compléter les solutions apportées à la population avec la mise en place de guichets familles qui accompagneront les personnes et assureront une meilleure accessibilité aux prestations.

Enfin, en ce qui concerne la coordination, les collaborations entre les différents services de l'Etat impliqués, entre eux mais aussi avec les communes et les acteurs privés, méritent sans doute d'être renforcées. Mais le Conseil d'Etat n'est ni convaincu que le cadre légal et réglementaire actuellement en vigueur entrave ces collaborations ni que l'introduction d'une nouvelle loi permettrait d'améliorer la coordination. Les multiples transformations socioéconomiques actuelles exigent de gros efforts d'adaptations qui nécessitent aussi un ajustement et un renforcement des coordinations, notamment entre l'Etat et les communes. Mais il y a lieu d'expérimenter encore les voies pour relever ces défis avant même de formuler une régulation de l'action sociale.

Au vu de ces constats, le Conseil d'Etat est d'avis qu'instaurer une nouvelle base légale n'est pas nécessaire ou tout du moins prématuré. Il s'engage à continuer à suivre l'évolution du dispositif d'action sociale comme celle des problématiques sociales. Il a certes lui-même mentionné dans son rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton certaines difficultés rencontrées au sein du dispositif d'action sociale et la nécessité de lancer le débat sur les écueils rencontrés, mais il estime qu'il faut d'abord connaître et analyser les résultats des travaux, des réflexions et des modifications en cours avant de commencer un chantier législatif de grande ampleur et de longue durée. Il propose de poursuivre les efforts et d'apporter les améliorations possibles dans le cadre légal actuel. Cette manière de procéder permet déjà aujourd'hui d'apporter des réponses appropriées et pragmatiques aux problèmes constatés.

III. Conclusion

Au regard de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-287

Schaffung eines Rahmengesetzes zum Sozialwesen

Urheber/in:	Galley Liliane / Michellod Savio
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	21
Einreichung:	24.11.2023
Begründung:	24.11.2023
Überweisung an den Staatsrat:	24.11.2023
Antwort des Staatsrats:	13.11.2024

I. Zusammenfassung der Motion

In der am 24. November 2023 eingereichten und begründeten Motion wird der Staatsrat aufgefordert, ein Rahmengesetz zum Sozialwesen zu entwerfen und dem Grossen Rat vorzulegen. Das Rahmengesetz soll insbesondere das Monitoring der sozialen Gegebenheiten, die Problemprävention, die Harmonisierung und Finanzierung der Leistungen, die Organisation und Koordination des Dispositivs sowie die Zugänglichkeit der Leistungen regeln.

Die aktuellen Rechtsgrundlagen des Kantons Freiburg im Sozialbereich entsprechen nicht mehr den sich verändernden Realitäten. Das Sozialhilfegesetz erweist sich auch nach Revision als unzureichendes Instrument zur Abdeckung der Vielfalt, des Umfangs und der Modularität des kantonalen Sozialhilfedispositivs, da es weiterhin auf die materielle und persönliche Hilfe ausgerichtet ist. Die sozialen Probleme werden sich in naher Zukunft voraussichtlich weiter verschärfen und an Komplexität gewinnen; die Ausarbeitung eines Rahmengesetzes zum Sozialwesen, wie es im letzten Bericht über die Armut als Möglichkeit genannt wurde, muss deshalb unverzüglich in Angriff genommen werden.

II. Antwort des Staatsrats

Wie von der Motionärin und vom Motionär erwähnt, hat der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg (Bericht [2023-DSAS-76](#), am 21. Dezember 2023 vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen) die Entwicklungen der sozialen Situation und des Dispositivs zur Prävention und Bekämpfung der Armut hervorgehoben. Die Komplexität dieser Entwicklungen sowie die Grenzen des Dispositivs werden häufig thematisiert, so auch in der Schlussfolgerung des Berichts über die kantonale Familienpolitik (Bericht [2023-DSAS-6](#), am 21. Dezember 2023 vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen). Der Staatsrat ist sich des Handlungsbedarfs also durchaus bewusst. Zudem verstärkte die Gesundheitskrise die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Partnerinnen und Partnern des Sozialwesens auszubauen. Es ist deshalb wichtig, den Mehrwert, der infolge der Annäherung aufgrund der Krise entstanden ist, zu erhalten und zu steigern.

Die Motionärin und der Motionär fordern eine neue Gesetzesgrundlage zur Regelung des Monitorings der sozialen Gegebenheiten, der Prävention, der Zugänglichkeit von Leistungen oder auch der Koordination. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass diese Fragen mit den laufenden Arbeiten bereits mehrfach beantwortet wurden.

Die Frage des Monitorings der sozialen Gegebenheiten wird derzeit vom Trägerverein des Projekts zur Schaffung einer dauerhaften Struktur zur Beobachtung und Dokumentation der sozialen Gegebenheiten im Kanton Freiburg behandelt. Die Hochschule für Soziale Arbeit (HSA) in Freiburg hat die Überlegungen zur Relevanz und Machbarkeit einer solchen Struktur in Zusammenarbeit mit den Fachpersonen der Sozialarbeit, der öffentlichen Verwaltung und den Betroffenen des Kantons Freiburg angestossen. Der Verein wurde im November 2023 gegründet, und mit seinen Arbeiten kann namentlich untersucht werden, ob eine solche Struktur notwendig ist. Auch die Erfahrungen aus anderen Kantonen lassen derzeit nicht erkennen, welchen Mehrwert es für die Prävention und Bekämpfung sozialer Probleme hat, wenn neben den bereits vorhandenen Forschungs- und Analyseinstrumenten zusätzliche Beobachtungs- und Dokumentationsstellen eingerichtet werden. Beim jetzigen Stand der Dinge wäre es also verfrüht, ein solches Projekt zu lancieren.

Die Prävention sowie die Zugänglichkeit von Leistungen werden im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes behandelt. Dank der Reform werden die Prävention und die persönliche Hilfe gestärkt, und die Massnahmen zur Eingliederung und Ausbildung der Begünstigten werden verbessert. Das Dispositiv wird mit der Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien und der Einrichtung von Familienschaltern ab 2026, welche die Personen begleiten und einen besseren Zugang zu den Leistungen gewährleisten, erweitert.

In Bezug auf die Koordination muss die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen beteiligten Dienststellen des Staates, aber auch mit den Gemeinden und privaten Akteurinnen und Akteuren gefestigt werden. Der Staatsrat bezweifelt jedoch, dass der derzeit geltende Rechtsrahmen die Zusammenarbeit hemmt, oder dass die Einführung eines neuen Gesetzes eine bessere Koordination ermöglichen würde. Die vielfältigen sozioökonomischen Veränderungen von heute erfordern eine grosse Anpassungsfähigkeit; so ist auch eine Anpassung und Stärkung der Koordination, insbesondere zwischen Staat und Gemeinden, erforderlich. Die Ansätze zur Bewältigung dieser Herausforderungen müssen jedoch noch weiter erprobt werden, bevor überhaupt eine Regulierung des Sozialwesens erfolgen kann.

Angesichts dieser Feststellungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Einführung einer neuen Gesetzesgrundlage nicht notwendig oder zumindest verfrüht ist. Er verpflichtet sich, die Entwicklung des Sozialhilfedispositivs wie auch die Entwicklung der sozialen Probleme weiter zu verfolgen. Obwohl der Staatsrat in seinem Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton gewisse Schwierigkeiten innerhalb des Sozialhilfedispositivs und die Notwendigkeit einer Debatte über die aufgetretenen Hürden angeführt hat, ist er der Ansicht, dass zuerst die Ergebnisse der laufenden Projekte, Überlegungen und Reformen abgewartet und analysiert werden müssen, bevor eine umfangreiche und langwierige Gesetzgebungsarbeit in Angriff genommen werden kann. Diese Vorgehensweise ermöglicht es bereits heute, angemessene und pragmatische Lösungen für die festgestellten Probleme zu finden.

III. Schlussfolgerung

Der Staatsrat schlägt dem Grossen Rat deshalb vor, die Motion abzulehnen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-316

Encouragement précoce à la langue d'enseignement obligatoire avant l'entrée à l'école enfantine

Auteurs :	Mäder-Brülhart Bernadette / Hayoz Helfer Regula
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	20.12.2023
Développement :	20.12.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	21.12.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	13.11.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 décembre 2023, les députées Bernadette Mäder-Brülhart et Regula Hayoz Helfer demandent d'introduire un article 6a dans la Loi sur la scolarité obligatoire (LS)¹.

Selon les motionnaires, un nombre croissant d'élèves rejoignant la 1H sont allophones, ce qui est non seulement pesant pour les élèves concernés, mais engendre aussi une charge supplémentaire pour leurs enseignant-e-s. Les motionnaires redoutent que le retard langagier ne se prolonge tout au long de la scolarité de ces élèves, voire au-delà. Elles rappellent que la Confédération et les cantons œuvrent à ce que de 95 % des personnes de 25 ans soient diplômées du secondaire II, et font valoir qu'un encouragement précoce du langage va dans le sens de cet objectif ambitieux.

Les motionnaires reviennent sur la stratégie de l'Etat de Fribourg qui, jusqu'ici, encourage l'apprentissage précoce du langage sans le rendre obligatoire. Faisant référence à une réponse antérieure du Conseil d'Etat², elles tirent un bilan négatif de cette stratégie non coercitive, qui aurait amené la situation à se dégrader, conduisant à une situation intolérable. Elles relèvent que certaines communes ont déjà réagi et voient en une modification de la base légale cantonale un levier de soutien à ces efforts.

Elles précisent que les cantons de Bâle-Ville, Thurgovie et Lucerne connaissent déjà une obligation sélective d'encouragement précoce du langage, avec de bons résultats à la clé, la charge pesant sur les écoles s'en trouvant amoindrie. Les députées notent que presque toutes les communes connaissent des structures d'accueil de jour, qui seraient des lieux appropriés à la mise en œuvre de cette obligation, pour autant que le personnel soit formé en conséquence.

¹ [RSF 411.0.1](#)

² 2017-DSAS-79

Les motionnaires demandent de modifier la Loi sur la scolarité obligatoire comme suit :

Art. 6a (nouveau), al. 1-3 « Promotion linguistique précoce avant l'entrée à l'école enfantine »

¹ *Si en vue de son entrée à l'école enfantine, un enfant d'âge préscolaire dispose de connaissances insuffisantes de la langue d'enseignement, soit l'allemand ou le français, les personnes chargées de son éducation doivent l'inscrire, pour une durée d'un an, dans un établissement offrant un soutien linguistique intégré, à raison de deux demi-journées par semaine.*

² *La direction veille, en collaboration avec les services compétents de la commune et avec toutes les personnes concernées, à identifier les enfants ayant besoin d'un appui. La commune informe et soutient les personnes responsables de l'éducation et assure en collaboration avec les autorités compétentes la qualité de l'offre de soutien.*

³ *En collaboration avec les services compétents des communes, la direction ordonne, si besoin est, que l'enfant fréquente une institution.*

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte – définitions

L'encouragement précoce est compris comme l'ensemble des mesures, offres et prestations ayant pour objectif de soutenir les enfants à développer leurs capacités émotionnelles, sociales, créatives, motrices, linguistiques et cognitives. Cette notion, thématisée autant au niveau fédéral que cantonal, est décrite comme une approche globale qui englobe des questions de politique de l'enfance, de la jeunesse, sociale, familiale, éducative, sanitaire, et d'intégration. La notion d'encouragement précoce est reprise par le canton de Fribourg dans sa Stratégie pour la petite enfance³. L'encouragement précoce désigne ainsi une volonté de « créer des conditions cadres pour offrir des chances équitables à chaque enfant » (p.5), c'est-à-dire de manière universelle et non sélective. L'encouragement précoce *du langage* est l'un des pans de cette approche globale et désigne l'ensemble des projets et mesures qui visent à favoriser l'apprentissage du langage. L'encouragement à la langue *d'enseignement*, terme utilisé par les motionnaires, est une sous-catégorie de l'encouragement précoce du langage, qui se distingue de la valorisation la langue d'origine⁴.

Selon une étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation en 2022⁵, en comparaison intercantonale, la proportion de personnes allophones parmi les 0 à 4 ans dans le canton de Fribourg est de moins d'un enfant sur six ; elle se situe en-dessous de la moyenne suisse⁶.

³ *Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg* (soumise à consultation jusqu'à septembre 2024). Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS, 2024).

⁴ 2017-DSAS-79 (*op.cit.*).

⁵ Franziska Vogt, Susanne Stern et Laurent Filletaz (2022). *Encouragement précoce du langage. Résultats de la recherche internationale et état des lieux en Suisse*. Etude réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation. Pädagogische Hochschule St.Gallen, Infrac, Université de Genève. Tableau 11, p. 186.

⁶ Ces estimations ponctuelles (14,5 % à Fribourg ; 28,6% à Bâle-Ville ; moyenne suisse : 17,9%) sont faites pour l'année 2019 d'après le Relevé structurel (RS), produit par l'Office fédéral de la statistique (OFS). La proportion de personnes allophones dans une population est délicate à calculer, car il n'existe pas de définition statistique univoque du concept *allophone* (le RS distingue la langue principale et la langue parlée à la maison). En outre, le RS est une enquête par échantillonnage et les estimations ponctuelles reportées dans le rapport mentionné ne font pas mention de l'intervalle de confiance statistique.

Le nombre d'élèves inscrits en première année de scolarité obligatoire (1H) connaît de légères fluctuations annuelles, se situant entre 3500 et 3800. Ainsi, le nombre d'enfants touchés annuellement par la mesure décrite par la motion peut être évalué selon une fourchette allant de 500 à 550 individus.

Comme l'exposent les motionnaires, la thématique de l'encouragement précoce se situe, spatialement, autour des structures d'accueil extrafamilial de jour. L'Etat de Fribourg distingue les structures d'accueil à temps d'ouverture élargi (TOE), à l'image des crèches, des structures à temps d'ouverture restreint (TOR), que sont les maternelles et les groupes de jeux. Les TOE sont spécifiquement axées sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, tandis que les TOR sont davantage orientées vers la socialisation, et donc adaptées à l'encouragement précoce du langage⁷.

2. L'encouragement précoce à Fribourg

2.1. Les programmes d'intégration cantonaux (PIC)

Dans le canton de Fribourg, l'intérêt pour l'encouragement précoce s'est matérialisé depuis 2014 à travers la réalisation de Programmes d'Intégration Cantonaux (PIC).

Concrètement, les PIC successifs⁸ ont abouti à un renforcement des structures d'accueil, un soutien accru aux familles, et au développement de programmes visant à soutenir des mesures pour tous les enfants, ainsi que de programmes plus spécifiquement destinés aux personnes issues de la migration.

Ces programmes ont permis la création de projets comme la convention entre l'Association pour l'éducation familiale (AEF) et l'État, offrant un accompagnement individualisé aux familles et des services pour l'encouragement précoce du langage. De même, la bibliothèque interculturelle LivrEchange, partenaire du canton via les PIC, favorise la lecture en plusieurs langues et renforce la cohésion sociale avec une bibliothèque mobile et des ateliers. Enfin, le canton soutient des structures d'accueil qui combinent apprentissage de la langue locale et socialisation, offrant aux parents des cours de langue pendant que leurs enfants s'intègrent par immersion linguistique.

2.2. Stratégie pour la petite enfance

En juin 2024, le Conseil d'Etat a présenté sa Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg, qui mobilise la notion d'encouragement précoce⁹. L'objectif est d'étendre les mesures, les structures d'accueil extrafamilial et les programmes d'encouragement précoce à toutes les régions du canton, ainsi que de les stabiliser dans le temps. Il est également prévu que le canton alloue des fonds pour renforcer les structures existantes¹⁰.

Cette Stratégie reconnaît aussi l'importance de l'apprentissage de la langue locale comme un embranchement des enjeux plus larges de socialisation. Elle promulgue le « Soutien aux projets en matière de promotion des compétences linguistiques précoce (langues d'origines et officielles) »

⁷ Pointet, Abram et Joël Chételat (2024). *Diagnostic et prospective en matière de places d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Fribourg*. Microgis.

⁸ Le PIC1 couvre la période 2014-2017, le PIC2, 2018-2021, le PIC2bis, 2022-2023, et le PIC3, 2024-2027.

⁹ *Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg (op.cit.)*.

¹⁰ Les mesures prioritaires concernent la création d'un poste de coordinateur/trice à hauteur de CHF 135'000.-, ainsi qu'un montant passant progressivement de CHF 20'000.- en 2025 à CHF 200'000.- dès 2029 destiné au développement et à la pérennisation des offres.

(mesure 2.11, p.24). L'apprentissage de la langue locale s'accompagne ainsi de la valorisation de la langue d'origine.

2.3. Projets communaux

De nombreuses initiatives communales s'inscrivent dans la même dynamique. La ville de Fribourg, par exemple, est dotée d'un Programme d'intégration communal, qui s'inscrit dans les objectifs stratégiques du PIC3. Plusieurs communes subventionnent ainsi des cours de langue, des cours d'initiation, ou encore des ateliers de conversation, parfois en partenariat avec des associations locales (parmi lesquelles Lire et Ecrire, Espace Femmes, OuverTür ou encore Passerelles).

2.4. Enjeux liés à la motion

L'objectif des motionnaires est d'ajouter, à cette panoplie de mesures en faveur de l'encouragement précoce, une obligation, ciblée pour des enfants sélectionnés selon leur niveau jugé trop faible dans une future langue d'enseignement, d'intégrer une structure d'accueil à raison de deux demi-journées par semaine. Le Conseil d'Etat intègre les éléments suivants dans sa réflexion.

> Cohérence juridique

La motion vise à modifier la Loi sur la scolarité obligatoire (LS)¹¹. Selon cette loi, l'école obligatoire, que couvre le champ d'application de la loi (art. 1, al. 1), commence « à l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet » (art. 6, al. 1). Cet âge constitue un abaissement, décidé par la loi du 5 septembre 2008 (ROF2008_092), par rapport à ce qui était en vigueur précédemment. Cet abaissement visait précisément à ce que les deux premières années (1H et 2H) participent à l'intégration et à la socialisation de chaque élève. En inscrivant une obligation d'encouragement précoce du langage dans la LS, la motion implique de revoir une nouvelle fois l'âge à la baisse dans la définition de la scolarité obligatoire. En outre, l'article proposé donnerait mission à la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) de coordonner la mise en œuvre de la mesure ; or, la DFAC n'a aucune compétence en matière préscolaire.

Dans le canton de Fribourg, le domaine de l'encouragement précoce est régi par la Loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ)¹² et par la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)¹³. Selon le principe de subsidiarité, une grande latitude est laissée aux communes pour gérer ce domaine¹⁴.

> Orientation stratégique

Actuellement, la démarche du canton de Fribourg en termes d'encouragement précoce est incitative (c'est-à-dire non obligatoire). De ce fait, elle s'approche de celle des cantons voisins¹⁵, ce qui assure une relative harmonie régionale. Aussi, sa vision tend vers l'universalisme, comme le précise la Stratégie présentée plus haut¹⁶ : « Dans l'optique d'une société inclusive, la politique de la petite enfance est donc appelée à privilégier les offres et prestations générales, en veillant à leur accessibilité ».

¹¹ RSF 411.0.1 (*op.cit.*).

¹² [RSF 835.5](#)

¹³ [RSF 835.1](#)

¹⁴ Les motionnaires prennent l'exemple du canton de Lucerne. Dans ce canton, ce sont les communes qui *peuvent* (mais ne doivent pas) rendre obligatoire l'encouragement précoce du langage (§ 55a, al. 2 VBG).

¹⁵ Dans le canton de Berne, cet encouragement est incitatif (voir ci-dessus). Dans le canton de Vaud, l'obligation ne touchent les enfants qu'à partir de leur scolarisation (*L'encouragement précoce du langage en Suisse. Rapport du Conseil fédéral donnant suite à la motion 18.3834 Eymann du 25 septembre 2018*, p14).

¹⁶ *Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg (op.cit., p14)*.

En appuyant la Stratégie pour la petite enfance, le canton de Fribourg s'inscrit résolument dans la continuité des recommandations scientifiques, selon lesquelles la voie sélective crée une ligne de fracture entre les élèves dont les compétences sont jugées suffisantes et les autres, un effet de seuil qui génère *de facto* une inégalité d'avec celles et ceux qui sont privés de ce soutien. Ainsi, d'après le rapport de l'université de Genève cité plus haut¹⁷, « l'accès sélectif ne saurait être la voie à emprunter. [...] cette démarche crée des injustices, car elle met l'accent sur certains groupes cibles, alors que ceux laissés de côté auraient eux aussi besoin d'offres d'encouragement » ; en conclusion, « Tous les experts s'accordent à dire que les mesures universelles sont plus efficaces que les mesures sélectives ».

Une des raisons de cette insistance sur l'aspect universel est que le fait de cibler une population sur la base d'un seul critère revient à mettre le voile sur d'autres critères potentiellement pertinents. L'enquête menée par la société Microgis¹⁸ indique par exemple que le besoin de socialisation ne concerne pas uniquement le langage ('distance' linguistique), mais aussi la « distance » socio-économique, ou encore culturelle. C'est pourquoi il convient de décroquer les groupes : selon le rapport de l'Université de Genève, la méthode la plus efficace consiste à « favoriser la participation de l'enfant aux activités de tous les jours » (p.44), car « les programmes d'encouragement séparé, par exemple ceux dispensés à des groupes allophones sous forme de leçons/d'ateliers, sont moins efficaces » (p.161).

L'objectif de la Stratégie pour la petite enfance est de faire en sorte qu'*in fine*, « Tous les parents [...] ou autres personnes en charge de l'enfant, aient accès, dans leur commune ou leur région, à une gamme d'offres et de prestations de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance de qualité, diversifiée et adaptée à leurs besoins. » (p.23). L'étude de Microgis précitée montre que si l'offre en matière de besoins de conciliation ne répond pas encore à la demande, la situation est inversée pour ce qui est des structures d'accueil à temps d'ouverture restreint (TOR), où l'offre couvre largement les besoins actuels.

Le Conseil d'Etat estime qu'il est fondamental de garantir un accès à toutes et tous à ces structures d'accueil particulièrement adaptées à la socialisation. Comme le prévoit la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE, voir plus haut), l'Etat « veille à ce que les communes évaluent le besoin en places d'accueil » (Art. 7 al.1), sans se substituer à elles.

> Organisation et coûts

Au sein des structures d'accueil à temps d'ouverture élargi (TOE – voir plus haut), le nombre de places existantes ne couvre ni la demande, ni les besoins¹⁹. En outre, comme dit en introduction, leur visée est liée à la conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Ces deux raisons font que les structures à temps d'ouverture restreint (TOR) seraient les plus adaptées à la mise en œuvre d'une obligation d'encouragement précoce du langage. Ces structures ne reçoivent actuellement pas de subventions étatiques ; ce serait aux communes d'assumer ces coûts²⁰. Le coût global, pour les communes, d'une obligation d'inscription à ces structures à raison de deux demi-journées par semaine peut être estimé à 1 000 000 de francs²¹, puis fluctuerait selon l'évolution démographique.

¹⁷ F.Vogt *et al.* 2022 (*op.cit.*, p150).

¹⁸ Enquête Microgis, 2024 (*op.cit.*).

¹⁹ Enquête Microgis, 2024 (*op.cit.*).

²⁰ Le Tribunal Fédéral a confirmé en 2023 qu'une obligation impliquerait une prise en charge complète de la part des institutions publiques (y compris pour les frais de transport), car le fait d'exiger une contribution financière des parents s'inscrirait en porte-à-faux avec l'art. 19 de la Constitution fédérale (2C_402/2022 – JdT 2024 I 19).

²¹ Il s'agit d'une estimation basse. Dans les structures TOR, le coût pour une demi-journée par semaine est souvent compté par mois, et nous prenons un tarif mensuel de référence à CHF 100.-, sachant que de nombreuses structures

Une partie des enfants concernés fréquentent déjà une structure d'accueil, par exemple pour une raison de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Actuellement, ce sont leurs parents qui assument cette charge financière. Aussi, un changement dans le sens voulu par les motionnaires créerait une inégalité de traitement, non seulement vis-à-vis de ces familles, mais aussi vis-à-vis des élèves dont le niveau dans la langue d'enseignement est jugé tout juste suffisant au moment de l'évaluation, et qui ne bénéficieraient pas de ces soutiens financiers. En outre, ces évaluations ne sauraient tenir compte des progrès autonomes futurs de chaque enfant²².

L'Art. 6a al. 2 LS, que les motionnaires demandent d'introduire, spécifie que les communes « garantissent [...] la qualité de l'offre d'encouragement ». Ces prestations obligatoires nécessiteraient la formation et l'engagement de davantage de personnel qualifié, avec à la clé un coût supplémentaire pour les communes. Par ailleurs, l'application de cet article représenterait un défi en termes de ressources humaines et engendrerait des charges supplémentaires en termes de temps et de contrôle pour les communes.

Le volet organisationnel concerne également la logistique autour de l'évaluation, qui sert à déceler qui sont les « enfants à besoin d'encouragement », dont le niveau est jugé insuffisant. Dans le canton de Bâle, cette sélection s'opère 18 mois avant l'entrée de l'enfant à l'école. Les parents répondent à un questionnaire quant au niveau linguistique de leur enfant en allemand. Ce questionnaire, établi par l'Université de Bâle, fait aujourd'hui office de référence en Suisse, si bien que l'institution est mandatée par d'autres cantons et communes pour effectuer cette analyse et déterminer le barème – procédure qui génère un important coût supplémentaire. Dans le canton de Fribourg, ce questionnaire est utilisé depuis 2021 par la commune de Düringen. A l'inverse de l'obligation voulue par les motionnaires, l'approche de cette commune est incitative. Elle débouche sur une recommandation envoyée aux parents dont le niveau d'allemand de l'enfant est jugé insuffisant par les expert-e-s bâlois-e-s.

Les motionnaires ne disent pas quelle serait l'attitude adéquate du canton en cas de non-respect de l'obligation. Cela pose la question des sanctions infligées aux contrevenants. La loi bâloise introduit par exemple une amende pouvant aller jusqu'à 1000 francs (Art. 9a al. 5 KJG). En 2017 déjà, le Conseil d'Etat jugeait ainsi qu'il n'était « pas opportun » d'introduire des mesures contraignantes en matière de langue, notamment au motif que « Sanctionner d'une amende les parents qui ne se soumettent pas à cette obligation pénaliserait les familles économiquement modestes »²³.

3. Conclusion

Dans le domaine de l'encouragement précoce au langage, le canton a mis en place ou prévoit plusieurs mesures, notamment à travers ses PIC et sa Stratégie pour la petite enfance, laquelle promeut une approche universelle, opposée à une démarche sélective qui risquerait de créer des inégalités.

La mesure proposée par les motionnaires est une mesure particulièrement sélective et est contraire à la vision du Conseil d'Etat et des recommandations scientifiques citées plus haut. De plus, elle

présentent un tarif plus élevé (les TOR ne sont pas soumises à obligation de déclarer leurs tarifs). Toujours dans une fourchette basse (voir plus haut), 500 enfants seraient touchés annuellement par la mesure. Si l'on prescrit à ces enfants un soutien à raison de deux demi-journées par semaine pendant les dix mois d'une année scolaire, nous arrivons ainsi à $2 \cdot 100 \cdot 10 \cdot 500 = \text{CHF } 1'000'000.-$.

²² Dans le canton de Berne, l'aide financière n'est pas systématique, puisque l'encouragement n'est pas obligatoire. Le financement étatique s'opère sous forme de bons pour au maximum deux journées par semaine dans une structure d'accueil (*Frühe Förderung im Kanton Bern. Strategie und Massnahmen*, p8). Un tel système de bons est mentionné comme objet d'intérêt dans le PIC3 (p12 – voir plus haut).

²³ 2017-DSAS-79 (*op.cit.*, p4).

engendrerait des coûts importants, notamment en matière de ressources humaines pour les communes, ainsi qu'une charge administrative conséquente.

Pour les raisons exposées, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion 2023-GC-316.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion 2023-GC-316

Obligatorische Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung in den Kindergarten

Urheberinnen:	Mäder-Brühlhart Bernadette / Hayoz Helfer Regula
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	20.12.2023
Begründung:	20.12.2023
Überweisung an den Staatsrat:	21.12.2023
Antwort des Staatsrats:	13.11.2024

I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 20. Dezember 2023 eingereichten und begründeten Motion ersuchen die Grossrätinnen Bernadette Mäder-Brühlhart und Regula Hayoz Helfer den Staatsrat, das Gesetz über die obligatorische Schule mit einem Artikel 6a zu ergänzen.¹

Laut den Motionärinnen steigt die Anzahl Kinder, die beim Kindergarteneintritt die Unterrichtssprache nicht sprechen, laufend, was nicht nur die Kinder selbst belastet, sondern auch seitens Lehrpersonen ein Mehraufwand bedeutet. Die Motionärinnen befürchten, dass sich die Sprachdefizite während der gesamten Schulzeit dieser Schülerinnen und Schüler oder sogar darüber hinaus fortsetzen könnten. Sie erinnern daran, dass Bund und Kantone das Ziel verfolgen, dass 95 % aller 25-Jährigen über einen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen, und heben hervor, dass eine frühe Sprachförderung mithilft, dieses ambitionierte Ziel zu erreichen.

Die Motionärinnen gehen auf die Strategie des Staates Freiburg ein, die bis anhin den frühen Spracherwerb fördert, ihn aber nicht zur Pflicht macht. Mit Verweis auf eine frühere Antwort des Staatsrats² ziehen sie eine negative Bilanz dieser nicht verpflichtenden Strategie; die Situation habe sich weiterhin verschlechtert und sei so nicht länger tolerierbar. Sie fügen an, dass einige Gemeinden bereits reagiert haben, und dass es eine Änderung der Gesetzesgrundlagen braucht, damit die Gemeinden ihre Pläne umfassend umsetzen können.

Die Motionärinnen weisen darauf hin, dass in den Kantonen Basel-Stadt, Thurgau und Luzern ein Obligatorium für ein Angebot der vorschulischen Sprachförderung besteht, das zu guten Ergebnissen führt und die Schulen entlastet. Die Grossrätinnen stellen fest, dass fast alle Gemeinden Tagesbetreuungseinrichtungen kennen, die für die Umsetzung dieses Obligatoriums prädestiniert wären, wobei eine gezielte Schulung des Personals zu prüfen wäre.

Die Motionärinnen fordern, das Gesetz über die obligatorische Schule wie folgt zu ändern:

¹ [SGF 411.0.1](#)

² 2017-DSAS-79

Art. 6a (neu), Abs. 1-3 «Förderung der Unterrichtssprache vor der Einschulung»

¹ *Verfügt ein Vorschulkind im Hinblick auf den Eintritt in den Kindergarten über unzureichende Kenntnisse der Unterrichtssprache Deutsch oder Französisch, so haben dessen erziehungsberechtigte Personen ihr Kind während einem Jahr an zwei halben Tagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen zu lassen.*

² *Die Direktion sorgt in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Gemeinde und mit allen Beteiligten für die Ermittlung der Kinder mit Förderbedarf. Die Gemeinde informiert und unterstützt die erziehungsberechtigten Personen und sichert in Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden die Qualität des Förderangebots.*

³ *Nötigenfalls verfügt die Direktion in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Gemeinden den Besuch einer Einrichtung durch das Kind.*

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund - Definitionen

Die Frühförderung umfasst sämtliche Massnahmen, die darauf abzielen, die Kinder in ihren emotionalen, sozialen, kreativen, motorischen, sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten angemessen zu fördern und zu unterstützen. Die Frühförderung ist ein politisches Querschnittsthema auf Bundes- wie auch Kantonsebene und umfasst sowohl Kinder- und Jugendpolitik, Sozialpolitik, Familienpolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik und Integrationspolitik. Der Begriff der Frühförderung wird vom Kanton Freiburg in seiner Strategie für die frühe Kindheit³ aufgegriffen. Frühförderung bezeichnet somit das Bestreben, «Rahmenbedingungen zu schaffen, die jedem Kind gerechte Chancen bieten» (S. 5), d. h. universell und nicht selektiv. Die frühe *Sprachförderung* ist ein Teilbereich dieses ganzheitlichen Ansatzes und bezeichnet alle Projekte und Massnahmen, die den Spracherwerb fördern sollen. Die Förderung der *Unterrichtssprache*, den von den Motionärinnen verwendete Begriff, ist eine Unterkategorie der frühen Sprachförderung, die sich von der Valorisierung der Herkunftssprache unterscheidet⁴.

Laut einer Studie, die im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation im Jahr 2022 durchgeführt wurde⁵, liegt der Anteil der 0- bis 4-Jährigen im Kanton Freiburg, welche die Lokalsprache nicht sprechen, im interkantonalen Vergleich bei weniger als einem von sechs Kindern, und damit unter dem Schweizer Durchschnitt⁶.

³ *Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg* (in Vernehmlassung bis September 2024). Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD, 2024).

⁴ 2017-DSAS-79 (*op. cit.*).

⁵ Franziska Vogt, Susanne Stern und Laurent Filletaz (2022). *Frühe Sprachförderung. Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz*. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation. Pädagogische Hochschule St.Gallen, Infrac, Université de Genève. Tabelle 11, S. 182.

⁶ Diese Punktschätzungen (14,5 % in Freiburg; 28,6 % in Basel-Stadt; Schweizer Durchschnitt: 17,9 %) stützen sich für das Jahr 2019 auf die Strukturerhebung (SE) des Bundesamts für Statistik (BFS). Der Anteil Fremdsprachiger in einer Population ist schwierig zu berechnen, da es keine eindeutige statistische Definition des Konzepts *Fremdsprachigkeit* gibt (die SE unterscheidet zwischen Hauptsprache und zu Hause gesprochener Sprache). Weil die SE ausserdem eine Stichprobenerhebung ist, enthalten die Punktschätzungen des genannten Berichts keinen Hinweis auf das statistische Konfidenzintervall.

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die im ersten obligatorischen Schuljahr (1H) angemeldet sind, unterliegt leichten jährlichen Schwankungen und beträgt zwischen 3500 und 3800. So lässt sich die Anzahl Kinder, die jährlich von der in der Motion beschriebenen Massnahme betroffen sind, auf 500 bis 550 schätzen.

Wie die Motionärinnen darlegen, ist die Frühförderung räumlich in den familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen angesiedelt. Der Staat Freiburg unterscheidet zwischen Einrichtungen mit erweiterter Öffnungszeit (EÖZ), wie z. B. Kinderkrippen, und Einrichtungen mit beschränkter Öffnungszeit (BÖZ), wie z. B. Spielgruppen. EÖZ sind speziell auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgelegt, während BÖZ eher auf die Sozialisierung ausgerichtet sind und sich daher für die frühe Sprachförderung eignen.⁷

2. Frühförderung in Freiburg

2.1. Kantonale Integrationsprogramme (KIP)

Im Kanton Freiburg zeigt sich das Interesse an der Frühförderung seit 2014 durch die Umsetzung Kantonaler Integrationsprogramme (KIP).

Konkret haben die aufeinanderfolgenden KIP⁸ zu einem Ausbau der Betreuungseinrichtungen geführt, zu einer stärkeren Unterstützung von Familien, zur Entwicklung von Massnahmenprogrammen für alle Kinder sowie von Programmen, die sich speziell an Personen mit Migrationshintergrund richten.

Diese Programme schufen die Grundlage für Projekte, wie die Vereinbarung zwischen dem Verein Familienbegleitung und dem Staat, die eine individuelle Begleitung von Familien sowie Dienstleistungen für die frühe Sprachförderung umfasst. Gleichermassen fördert die interkulturelle Bibliothek *LivrEchange* – im Rahmen der KIP Partnerin des Kantons – das Lesen in mehreren Sprachen und stärkt mit einer mobilen Bibliothek und Workshops den sozialen Zusammenhalt. Schliesslich unterstützt der Kanton Betreuungseinrichtungen, die den Erwerb der Lokalsprache mit Sozialisierung verbinden, indem sie den Eltern Sprachkurse anbieten, während sich ihre Kinder durch Sprachimmersion integrieren.

2.2. Strategie für die frühe Kindheit

Im Juni 2024 stellte der Staatsrat seine Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg vor, die den Begriff Frühförderung lancierte.⁹ Ziel ist es, Massnahmen, familienergänzende Betreuungseinrichtungen und Frühförderungsprogramme auf alle Regionen des Kantons auszudehnen und sie nachhaltig zu verankern. Weiter ist vorgesehen, dass der Kanton Gelder zur Stärkung bestehender Strukturen bereitstellt.¹⁰

⁷ Pointet, Abram und Joël Chételat (2024). *Bedarf und prospektive Entwicklung der Tagesbetreuungsplätze für Kinder im Kanton Freiburg*. Microgis.

⁸ KIP 1 deckt den Zeitraum 2014-2017 ab, KIP 2 den Zeitraum 2018–2021, KIP 2bis den Zeitraum 2022–2023 und KIP 3 den Zeitraum 2024–2027.

⁹ *Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg (op. cit.)*.

¹⁰ Die prioritären Massnahmen umfassen die Schaffung einer Stelle für eine Koordinatorin oder einen Koordinator für 135 000 Franken sowie einen Betrag für den Ausbau und die Sicherung der Angebote, der schrittweise von 20 000 Franken im Jahr 2025 auf 200 000 Franken ab 2029 erhöht wird.

Die Strategie anerkennt auch die Bedeutung des Erwerbs der Lokalsprache als Teil einer umfassenderen Sozialisierung. Sie fördert die «Unterstützung für Projekte der frühen Sprachförderung (Herkunfts- und offizielle Sprachen)» (Massnahme 2.11, S. 25). Der Erwerb der Lokalsprache geht somit mit der Aufwertung der Herkunftssprache einher.

2.3. Gemeindeprojekte

Viele Gemeindeinitiativen gehen in dieselbe Richtung. Die Stadt Freiburg beispielsweise verfügt über ein kommunales Integrationsprogramm, das mit den strategischen Zielen des KIP 3 übereinstimmt. Mehrere Gemeinden subventionieren Sprachkurse, Einführungskurse oder Konversationsworkshops, manchmal in Partnerschaft mit lokalen Vereinen (darunter *Lire et Ecrire*, *frauenraum*, *ouvertür* oder *Passerelles*).

2.4. Herausforderungen im Zusammenhang mit der Motion

Die Motionärinnen wollen das Massnahmenpaket zur Frühförderung um eine Verpflichtung erweitern, wonach Kinder, die über unzureichende Kenntnisse ihrer künftigen Unterrichtssprache verfügen, während einem Jahr an zwei Halbtagen pro Woche eine Einrichtung mit integrierter Sprachförderung besuchen müssen. Der Staatsrat bezieht die folgenden Elemente in seine Überlegungen ein.

> Rechtliche Kohärenz

Die Motion zielt auf eine Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (SchG)¹¹ ab. Nach diesem Gesetz beginnt die Schulpflicht im Geltungsbereich des Gesetzes (Art. 1 Abs. 1), «wenn das Kind am 31. Juli das vierte Altersjahr vollendet hat» (Art. 6 Abs. 1). Das Alter wurde durch das Gesetz vom 5. September 2008 (ASF 2008_092) herabgesetzt. Durch die Herabsetzung des Schuleintrittsalters soll die Integration und Sozialisierung aller Schülerinnen und Schüler in den ersten beiden Kindergartenjahren (1H und 2H) erreicht werden. Mit der Verankerung einer obligatorischen frühen Sprachförderung im SchG deutet die Motion an, das Alter bei der Festlegung der Schulpflicht müsse erneut nach unten angepasst werden. Darüber hinaus würde der vorgeschlagene Artikel die Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) beauftragen, die Massnahmenumsetzung zu koordinieren; die BKAD hat jedoch im Vorschulbereich keinerlei Zuständigkeiten.

Im Kanton Freiburg wird die Frühförderung durch das Jugendgesetz (JuG)¹² und das Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)¹³ geregelt. Gemäss Subsidiaritätsprinzip wird den Gemeinden bei der Verwaltung dieses Bereichs grosser Spielraum gelassen.¹⁴

¹¹ SGF 411.0.1 (*op. cit.*).

¹² [SGF 835.5](#)

¹³ [SGF 835.1](#)

¹⁴ Die Motionärinnen nehmen den Kanton Luzern als Beispiel. Im Kanton Luzern *können* die Gemeinden zur frühen Sprachförderung verpflichtet (müssen aber nicht) (§ 55a, Abs. 2 VBG).

> Strategische Ausrichtung

Derzeit ist der Ansatz des Kantons Freiburg in Bezug auf die Frühförderung anreizorientiert (d. h. nicht obligatorisch). Dadurch nähert er sich dem Ansatz der Nachbarkantone an¹⁵, was für Harmonie in der Region sorgt. Daher tendiert die Vision in Richtung Universalismus, wie es in der oben vorgestellten Strategie¹⁶ heisst: «Aus Sicht einer inklusiven Gesellschaft soll die Politik der frühen Kindheit folglich allgemeine Angebote und Leistungen begünstigen und dafür sorgen, dass sie für alle zugänglich sind.»

Mit der Unterstützung der Strategie für die frühe Kindheit folgt der Kanton Freiburg konsequent den wissenschaftlichen Empfehlungen, wonach der selektive Weg eine Trennlinie zwischen den Schülerinnen und Schülern, deren Kompetenzen als ausreichend erachtet werden, und den anderen schafft. So heisst es im oben zitierten Bericht der Universität Genf¹⁷, dass «der selektive Zugang nicht der richtige Weg sein [kann], da dabei auf bestimmte Gruppen fokussiert wird und andere, die ebenfalls ein solches Förderangebot benötigen, unbeachtet bleiben, was Ungerechtigkeiten schafft», sowie abschliessend: «Alle Expertinnen und Experten sind der Meinung, dass universelle Massnahmen wirksamer sind als selektive».

Ein Grund für die Betonung des universellen Aspekts ist die Tatsache, dass andere, allfällig relevante Kriterien verschleiert werden, wenn gestützt auf ein einziges Kriterium auf eine Bevölkerungsgruppe fokussiert wird. Die vom Unternehmen Microgis¹⁸ durchgeführte Studie zeigt zum Beispiel, dass das Bedürfnis nach Sozialisierung nicht nur die Sprache («sprachliche Distanz»), sondern auch die sozioökonomische oder kulturelle «Distanz» betrifft. Deshalb sollten die Gruppen vermischt werden: Laut dem Bericht der Universität Genf ist die wirksamste Methode «die Teilnahme des Kindes an alltäglichen Aktivitäten» (S. 43), denn «Separate Sprachlektionen und Gruppen, beispielsweise für Kinder mit anderen Erstsprachen als der Lokalsprache, sind auch deswegen weniger wirkungsvoll» (S. 154).

Das Ziel der Strategie für die frühe Kindheit ist es, dass letztendlich «Alle Eltern [...] und alle anderen Bezugspersonen des Kindes [...] in ihrer Gemeinde oder Region Zugang zu einer Palette an hochwertigen und bedarfsgerechten Angeboten und Leistungen der FBBE [haben]» (S. 21). Die oben erwähnte Microgis-Studie zeigt, dass das Angebot in Sachen Vereinbarkeitsbedarf zwar noch nicht der Nachfrage entspricht. Bei den Betreuungseinrichtungen mit beschränkter Öffnungszeit (BÖZ) hingegen deckt das Angebot den aktuellen Bedarf weitgehend.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass es von grundlegender Bedeutung ist, allen Menschen den Zugang zu diesen für die Sozialisierung besonders geeigneten Betreuungsstrukturen zu gewährleisten. Wie im Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG, siehe oben) vorgesehen, sorgt der Staat dafür, «dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln» (Art. 7 Abs. 1), ohne sich dabei an deren Stelle zu setzen.

¹⁵ Im Kanton Bern ist die Frühförderung anreizorientiert (siehe oben). Im Kanton Waadt betrifft das Obligatorium Kinder erst ab dem Schuleintritt. *Frühe Sprachförderung in der Schweiz - Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25.9.2018*, S. 14).

¹⁶ *Strategie für die frühe Kindheit im Kanton Freiburg (op. cit. S. 15)*.

¹⁷ F. Vogt *et al.* 2022 (*op. cit.*, S. 143).

¹⁸ Studie Microgis, 2024 (*op. cit.*).

> Organisation und Kosten

Innerhalb der Einrichtungen mit erweiterter Öffnungszeit (EÖZ - siehe oben) decken die bestehenden Plätze weder die Nachfrage noch den Bedarf.¹⁹ Ausserdem steht ihr Ziel, wie eingangs erwähnt, im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben. Aus diesen beiden Gründen wären Einrichtungen mit beschränkter Öffnungszeit (BÖZ) am besten geeignet, um ein Obligatorium der frühen Sprachförderung umzusetzen. Diese Strukturen erhalten derzeit keine staatlichen Subventionen; die Gemeinden müssten diese Kosten übernehmen.²⁰ Die Gesamtkosten für die Gemeinden, die durch eine obligatorische Anmeldung in diesen Einrichtungen an zwei Halbtagen pro Woche entstehen, werden auf 1 000 000 Franken²¹ geschätzt, mit Schwankungen je nach demografischer Entwicklung.

Ein Teil der betroffenen Kinder besucht bereits eine Betreuungseinrichtung, z. B. aus Gründen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Derzeit tragen ihre Eltern diese finanzielle Last. Eine Änderung in die von den Motionärinnen gewünschte Richtung würde zu einer Ungleichbehandlung dieser Familien führen sowie zu einer Ungleichbehandlung von Schülerinnen und Schülern, die keine finanzielle Unterstützung erhalten würden, weil ihr Niveau in der Unterrichtssprache zum Beurteilungszeitpunkt als gerade noch ausreichend erachtet wird. Ausserdem würden in den Beurteilungen die künftigen Fortschritte jedes einzelnen Kindes nicht berücksichtigt.²²

Artikel 6a Abs. 2 SchG, dessen Einführung die Motionärinnen fordern, verlangt, dass die Gemeinde «die Qualität des Förderangebots [...] sichert». Somit müsste mehr qualifiziertes Personal ausgebildet und angestellt werden, was für die Gemeinden zu Zusatzkosten führen würde. Darüber hinaus wäre die Anwendung dieses Artikels eine Herausforderung in Sachen Personalressourcen und würde für die Gemeinden einen zusätzlichen Zeit- und Kontrollaufwand bedeuten.

Teil der ganzen Organisation ist auch die Logistik rund um die Beurteilung zur Ermittlung «förderungsbedürftiger Kinder», deren Leistungsniveau als unzureichend eingestuft wird. Im Kanton Basel-Stadt werden die Kinder eineinhalb Jahre vor dem Schuleintritt eingeschätzt. Die Eltern beantworten einen Fragebogen zu den Deutschkenntnissen ihres Kindes. Dieser von der Universität Basel erstellte Fragebogen gilt heute als Standard in der Schweiz; entsprechend wird die Universität Basel von anderen Kantonen und Gemeinden mit der Durchführung von Analysen und der Festlegung von Skalen beauftragt – was erhebliche Mehrkosten verursacht. Im Kanton Freiburg verwendet die Gemeinde Düringen den Fragebogen seit 2021. Im Gegensatz zum von den Motionärinnen angestrebten Obligatorium ist der Ansatz dieser Gemeinde anreizorientiert. Er führt zu einer Empfehlung an die Eltern, deren Kinder nach Ansicht der Basler Expertinnen und Experten unzureichende Deutschkenntnisse haben.

¹⁹ Studie Microgis, 2024 (*op. cit.*).

²⁰ Das Bundesgericht bestätigte 2023, dass eine Verpflichtung eine vollständige Kostenübernahme durch öffentliche Einrichtungen (einschliesslich Transportkosten) voraussetzen würde, da die Forderung nach einer Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten nicht mit Artikel 19 Bundesverfassung vereinbar wäre (2C_402/2022 - JdT 2024 I 19).

²¹ Es handelt sich um eine vorsichtige Schätzung. In den BÖZ-Strukturen werden die Kosten für einen Halbtage pro Woche oft monatlich berechnet; wir nehmen einen monatlichen Referenztarif von 100 Franken an, wobei wir wissen, dass viele Strukturen einen höheren Tarif anwenden (BÖZ sind nicht verpflichtet, ihre Tarife auszuweisen). Ebenfalls vorsichtig geschätzt (siehe oben) wären jährlich 500 Kinder von der Massnahme betroffen. Verpflichtet man diese Kinder zu einer Sprachförderung an zwei Halbtagen pro Woche während des zehnmonatigen Schuljahrs, so ergibt dies $2 \times 100 \text{ Franken} \times 10 \times 500 = 1\,000\,000 \text{ Franken}$.

²² Im Kanton Bern gibt es keine systematische finanzielle Unterstützung, da die Förderung nicht obligatorisch ist. Die kantonale Finanzierung erfolgt in Form von Betreuungsgutscheinen im Umfang von maximal zwei Tagen pro Woche in einer Betreuungseinrichtung (*Frühe Förderung im Kanton Bern. Strategie und Massnahmen*, S. 8). Ein solches Gutscheinsystem ist für das KIP 3 von Interesse (S. 11 - siehe oben).

Die Motionärinnen geben keine Hinweise auf die Haltung, welche der Kanton bei Pflichtverletzungen einnehmen sollte. Dies wirft die Frage nach den Sanktionen gegen Zuwiderhandelnde auf. Im Basler Gesetz führt eine Zuwiderhandlung zum Beispiel zu einer Busse bis 1000 Franken (§ 9a Abs. 5 KJG). So befand der Staatsrat bereits 2017, verpflichtende Massnahmen in Sachen Spracherwerb seien «nicht ratsam», allen voran mit der Begründung: «Das Bestrafen der Eltern mit Ordnungsbussen, sollten sie ihre Kinder nicht in den obligatorischen Deutschunterricht schicken, würde wirtschaftlich benachteiligte Familien belasten»²³.

3. Schlussfolgerung

Im Bereich der frühen Sprachförderung hat der Kanton mehrere Massnahmen umgesetzt, andere sind in Planung, allen voran über die KIP und die Strategie für die frühe Kindheit, die einen universellen Ansatz fördert und einem selektiven Ansatz, der Ungleichheiten schaffen könnte, entgegenwirkt.

Die von den Motionärinnen vorgeschlagene Massnahme ist eine besonders selektive Massnahme und steht im Widerspruch zu den Vorstellungen des Staatsrats und den oben genannten wissenschaftlichen Empfehlungen. Darüber hinaus würde sie für die Gemeinden erhebliche Kosten, insbesondere im Bereich Personalressourcen, sowie grossen Verwaltungsaufwand verursachen.

Aus diesen Gründen fordert der Staatsrat den Grossen Rat auf, die Motion 2023-GC-316 abzulehnen.

²³ 2017-DSAS-79 (*op. cit.*, S. 4).