

Betreuung der Kinder und zweites Kindergartenjahr

Frage

Die Problematik der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ist eine der grössten Besorgnisse, auf die der Vorstand des Familienclubs hingewiesen hat. Diese Besorgnis hängt auch mit den Pflichten unseres Staates zusammen, wie z. B.:

Artikel 60 Absatz 3 der Verfassung des Kantons Freiburg, in dem steht:

« Der Staat bietet in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Privaten Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder an und kann Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder einrichten. Diese müssen für alle finanziell tragbar sein. »

Das Inkrafttreten dieses Artikels war für den 1. Januar 2009 vorgesehen.

Des Weiteren ist auch das nachstehende grosse Projekt Teil des Legislaturprogramms des Staatsrats:

« Die Familienpolitik festigen

Der Kanton Freiburg hat sich für einen ganzheitlichen, bereichsübergreifenden und koordinierten Ansatz in der Familienpolitik entschieden. Das Ziel besteht darin, zur materiellen Sicherheit der Familien beizutragen und die Vereinbarkeit zwischen Arbeit und Familienleben zu vereinfachen. In dieser Legislaturperiode wird der Schwerpunkt auf die Einführung eines kantonalen Systems der Mutterschafts- und Adoptionsbeiträge (Art. 33 Abs. 1 KV), auf die allgemeine Einführung der Familienzulagen (Art. 60 Abs.1 KV), auf die Neuorganisation der Betreuung im Vorschulalter und auf die Förderung der ausserschulischen Betreuung über lokale Strukturen gelegt. [...] »

Dabei sind mehrere Dinge zu beachten, unter anderem:

- Die schrittweise Einführung des zweiten Kindergartenjahres kann, trotz Harmonisierung der Stundenpläne, zu Organisationsproblemen für die Familien führen.
- Einige Kinder unterlagen bis jetzt, entsprechend ihrem Alter, dem Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter, und werden, entsprechend der gegenwärtigen Situation, davon ausgeschlossen, sobald sie die obligatorische Schule anfangen.
- Die familienexterne Kinderbetreuung unterliegt namentlich drei Gesetzen (Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter, Jugendgesetz und Schulgesetz). Diese sind jedoch nicht unbedingt aufeinander abgestimmt.

Je nach Wohnort haben nicht alle Familien die gleichen Möglichkeiten. Sie teilen sich ihre Zeit so ein, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen können und gehen gleichzeitig nicht nur ihren beruflichen sondern auch ihren elterlichen Pflichten nach.

Vor Beginn der obligatorischen Schulzeit ist es für die Familien oftmals einfacher, Betreuungslösungen zu finden. Dies kann durch die Mithilfe der Grosseltern geschehen, die oft nicht in der gleichen Gemeinde wohnen. Kinderkrippen oder Tageseltern¹ sind auch nicht immer in derselben Gemeinde zu finden, in der sich die Schule des eigentlichen Schulkreises befindet.

Im Namen des Vorstands des Familienclubs wenden wir uns an den Staatsrat, damit er uns über die Projekte informiert, die für die Betreuung der Kinder ab der Einschulung bereit stehen.

¹ Anm. der Übersetzerin: Im französischsprachigen Kantonsteil «assistant-e-s parental-e-s» genannt.

1. Welche Betreuung ist für diese Kleinen für den Weg zwischen Schule und Betreuungseinrichtung vorgesehen?
2. Welche Programme und Fristen hatte die kantonale Kommission für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter vorgesehen und welches sind die Ergebnisse ihrer Tätigkeiten?
3. Wann plant der Staatsrat, den Vorentwurf des Gesetzes in Vernehmlassung zu geben, das diese Elemente bei den betroffenen Kreisen regelt, und wann ist das Inkrafttreten vorgesehen?
4. Welche Absichten hat der Staatsrat in Bezug auf die Koordination der drei zuvor genannten Gesetze?
5. Welche Mittel gedenkt der Staatsrat einzusetzen, um die Betreuung der Kleinen sicherzustellen, sollten bei der Einführung des zweiten Kindergartenjahres noch keine neuen Bestimmungen in Kraft getreten sein?
6. Die Eltern werden sich an der Finanzierung dieser Einrichtungen beteiligen, aber wie sieht der Staat seine eigene zukünftige Beteiligung an den ausserschulischen Betreuungseinrichtungen, sowohl für die Kleinen als auch für die Grossen?

17. Februar 2009

Antwort des Staatsrates

Der Staatsrat kann diese Anfrage folgendermassen beantworten:

1. Die Betreuung der Kleinen auf dem Weg zwischen Schule und Betreuungseinrichtung

Rechtlich gesehen betraut Artikel 54 des Gesetzes vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (Schulgesetz) die Gemeinden damit, den öffentlichen Schuldienst sicherzustellen und für dessen guten Betrieb zu sorgen. Absatz 2 dieses Artikels enthält eine Liste der Haupttätigkeiten der Gemeinden in Bezug auf die Verwaltung der Schule. Die Organisation des Schülertransportes ist in dieser Liste auch aufgeführt.

Entsprechend der weitverbreiteten Praxis und auf anraten der Kantonsbehörden hin befindet sich eine grosse Anzahl an Betreuungseinrichtungen in der Nähe des Schulortes. Dadurch können Transportprobleme eingeschränkt werden.

Gegenwärtig werden in rund 70 von 107 Schulkreisen Transporte speziell für Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule (Kindergarten und Primarschule) organisiert. Die jährlichen Gesamtkosten dafür betragen an die 5,5 Millionen Franken, die vom Staat und den Gemeinden gemeinsam getragen werden.

Aufgrund der grossen Streckenvielfalt sowie der stark unterschiedlichen Bedürfnisse ist es indes schwierig, eine einzige Lösung vorzuschlagen, die im ganzen Kanton angewendet werden kann. Angesichts des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes kann ausserdem auch von den Gemeinden nicht verlangt werden, dass sie sich um alle Transporte kümmern. Dies würde Kosten verursachen, die den Grundsatz der Erschwinglichkeit nicht mehr gewährleisten würden. Wichtig ist auch hervorzuheben, dass die Bereitstellung des Schultransportes nicht Aufgabe des Lehrpersonals ist.

Weil die Kinder jünger sein werden (vollendetes 4. Lebensjahr) als diejenigen, die derzeit die Schultransporte oder die öffentlichen Verkehrsmittel benützen, sind die Fragen bezüglich Transport in Zusammenhang mit der Einführung des zweiten Kindergartenjahres durchaus

berechtigt. Was die Kinder im 1. Kindergartenjahr anbelangt, die ausschliesslich auf die öffentlichen Verkehrsmittel zurückgreifen können, so werden die Schulbehörden, die ja für die Organisation des Schülertransportes verantwortlich sind, aufgefordert, dessen Angemessenheit zu prüfen. Die Gemeindebehörden müssen namentlich auf die Sicherheit der jungen Schülerinnen und Schüler an den Haltestellen und während der Fahrt achten. Aus praktischen Gründen ist es nicht möglich, in den Linienbussen, die nach Fahrplan verkehren, einen Sitzplatz für die Kinder zwischen vier und fünf Jahren zu reservieren.

Weil eine selbstständige Fahrt mit den öffentlichen Verkehrsmitteln nicht in Frage kommt, sind verschiedene Massnahmen denkbar, wie z. B. die Begleitung des Kindes durch einen Erwachsenen, die Organisation eines Sondertransportes oder allenfalls auch die Entschädigung der Eltern. Die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) hat in den Schulkreisen, in denen Kindergartenkinder den öffentlichen Verkehr nutzen müssten, bereits Sondertransporte zuerkannt.

Ergänzend dazu bemüht sich die Kantonspolizei, die Sicherheit auf dem Schulweg mittels Präventions- und Sensibilisierungsarbeit zu gewährleisten, indem sie Patrouilleure ausbildet und deren Einsatz koordiniert und die Schaffung von Pedibus-Linien fördert. NB: Die Pedibus-Linien finden unter anderem auch im Rahmen des von der GSD gesteuerten kantonalen Programms «Gesundes Körpergewicht» (ausgewogene Ernährung und regelmässige Bewegung) Unterstützung.

Was die Gefährlichkeit des Schulwegs anbelangt, so stellt das kantonale Tiefbauamt den Schulbehörden ein Evaluationsinstrument zur Verfügung, mit dem die Zulässigkeit eines Schulwegs anhand verschiedener Kriterien – wie Länge, Verkehrsdichte und Sicherung der Strecke – bestimmt werden kann. Wird ein Schulweg als gefährlich eingestuft, so hat die Gemeinde die Pflicht, einen Schülertransport zu organisieren.

2. *Planung und Fristen der kantonalen Kommission für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter und Ergebnisse der Tätigkeiten*

Gemäss der Planung, die der Staatsrat in seiner Antwort vom 26. April 2005 auf das Postulat Keller-Studer (268.04) und die Motion Romanens/Egger-Aeby (079.04) vorgesehen hat, beabsichtigte der Staatsrat die Verfassungsbestimmung über die Betreuung von Kindern im Vorschulalter zwischen 2005 und 2008 umzusetzen. Das neue Gesetz über die Betreuungseinrichtungen hätte am 1. Januar 2009 in Kraft treten sollen. Allerdings hatte der Staatsrat bereits 2005 angekündigt, dass diese Planung «ehrgeizig» sei.

Der Steuerungsausschuss hat seine Arbeit im Juni 2007 aufgenommen. Von diesem Zeitpunkt an hat er namentlich an der Erstellung eines allgemeinen Katalogs mit Fragen und Herausforderungen im Bereich Betreuung von Kindern im Vorschulalter gearbeitet. Diese erste Etappe dauerte schliesslich länger als geplant.

2008 hat der Steuerungsausschuss eine erste Lesung eines Gesetzesentwurfes vorgenommen. Damit er seine Entscheide besser begründen konnte, sollten einige Punkte zusätzlich geprüft werden. Es handelt sich dabei um eine Analyse des Bedarfs im vor- und ausserschulischen Bereich sowie um eine Analyse der Kostenstruktur der Leistungsanbieter in demselben Bereich. Beide Studien sind gegenwärtig in Erarbeitung.

3. *Vernehmlassung über den Vorentwurf des Gesetzes bei den betroffenen Kreisen, und voraussichtliches Inkrafttreten*

Der Entwurf sollte Ende 2009 in die Vernehmlassung kommen. Das Inkrafttreten könnte für den 1. Januar 2011 vorgesehen werden, sofern der Entwurf bis spätestens September 2010 dem Grossen Rat unterbreitet werden kann.

4. Koordination der drei zuvor genannten Gesetze

Im vorschulischen Bereich verursachen allfällige Überschneidungen zwischen den Gesetzen keine grösseren Schwierigkeiten. Das gegenwärtige Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter (BEG) regelt nämlich die Fragen in Bezug auf die Betreuungseinrichtungen, ihre Qualität, ihre Überwachung und ihre Finanzierung, das Jugendgesetz (JuG) wiederum regelt auf sehr viel allgemeinere Weise die Jugendförderung und den Jugendschutz. Das Schulgesetz hat per se keine Auswirkungen auf die Kinder im Vorschulalter.

Was die Kinder im Schulalter betrifft, so berücksichtigt der Staatsrat im Jugendgesetz, im Schulgesetz und auch in den entsprechenden Ausführungsreglementen sowohl die Schnittstellen als auch die Verteilung der Zuständigkeiten unter den einzelnen Beteiligten.

Jüngstes Beispiel dieser Praxis ist das Jugendreglement (JuR) vom 17. März 2009 (SGF 835.5), welches z. B. den Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter die Möglichkeit gibt, ausserhalb der Schulzeit auch Kindergartenkinder (von 4 bis 6 Jahren) zu betreuen, oder den Gemeinden, die dies wünschen, Instrumente für eine standardisierte und koordinierte Bedarfsabklärung zur Verfügung stellt.

5. Übergangsbestimmungen und -massnahmen für die Fälle, bei denen bei der Einführung des zweiten Kindergartenjahres noch keine neuen Bestimmungen in Kraft getreten sein

Nach Artikel 5 Absatz 1 HarmoS-Konkordat, über das die Freiburger Bevölkerung befinden wird, werden die Schülerinnen und Schüler mit dem vollendeten 4. Altersjahr eingeschult, Stichtag ist der 31. Juli. Weil die zwei Kindergartenjahre nun obligatorisch sind, werden sie in die ordentliche Schulausbildung integriert, wodurch dieses künftig elf statt neun Jahre dauert. Für die Umsetzung des zweiten Kindergartenjahres haben die Gemeinden bis zum Schuljahresbeginn 2013 Zeit. Von den 107 Schulkreisen des Kantons bieten 48 bereits ab dem Schuljahresbeginn 2009 ein zweites Kindergartenjahr an (22 von 26 deutschsprachigen und 26 von 81 französischsprachigen Kreisen).

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) schreibt in ihrem Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen der Interkantonalen Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule: *«Die Entwicklungen im Arbeitsmarkt, die vermehrte ausserfamiliäre Berufstätigkeit der Frauen und das gewandelte Verständnis der Rollen von Mann und Frau in Familie und Kindererziehung führen zu einem vermehrten Bedarf an familienexterner Betreuung, zur Forderung nach Tagesstrukturen und Blockzeiten.»*

Die Kantone können – auf Ebene der obligatorischen Schule – auf diese Entwicklung eingehen, indem sie Tagesstrukturen bereitstellen, die namentlich die Betreuung der Kinder in der Schule über die eigentliche Unterrichtszeit hinaus einschliessen, z. B. beim Mittagessen. Weil der Bedarf nach Betreuung in Tagesstrukturen nicht überall gleich ist und die Angebote entsprechend vielfältig sein können, räumt das HarmoS-Konkordat den Kantonen einen sehr grossen Ermessensspielraum ein, der von der Betreuung durch Tagesfamilien bis zu eigentlichen Tagesschulen reichen kann. Folglich müssen alle Vereinbarungskantone ein Angebot bereitstellen, welches der jeweiligen Unterschiedlichkeit des Bedarfs Rechnung trägt. Konkret bedeutet dies: Tagesstrukturen müssen für alle Nachfragenden in zumutbarer Distanz angeboten werden. Dies kann jedoch durchaus bedeuten, dass Tagesstrukturen nicht an jedem Schulort und nicht in jeder Gemeinde in derselben Form angeboten werden.

In unserem Kanton werden die Zuständigkeiten in Sachen ausserschulische Betreuung in Artikel 8 JuG definiert. Laut dieser Bestimmung sind die Gemeinden für das Angebot allgemeiner Tätigkeiten für die auf ihrem Gebiet wohnenden Kinder und Jugendlichen verantwortlich. Darüber hinaus errichten und unterstützen sie nach Absatz 3 desselben Artikels

eine ausserschulische Betreuung, und zwar in Zusammenarbeit mit dem Staat und Privaten und entsprechend den Bedürfnissen. Ausserdem müssen die Gemeinden regelmässig den Bedarf ihrer Bevölkerung an ausserschulischer Betreuung ermitteln und ihre Daten dem Jugendamt Art. 11 Abs. 1 JuR übermitteln.

Bei der zweiten Lesung des JuG hat der Grosse Rat die Zuständigkeiten der Gemeinden verstärkt. Dabei hat er den von der parlamentarischen Kommission vorgeschlagenen neuen Artikel 8 Absatz 4 abgelehnt, wonach dem Staat bei den Gemeinden eine fördernde Rolle für die Entwicklung von Jugendaktivitäten hätte zukommen sollen.

Weil sich der Grosse Rat bei den Beratungen von 2006 bewusst für diese Rollenverteilung entschieden hatte, ist es unangebracht, ein System vorzuschlagen, das dem Willen des Parlamentes zuwiderläuft.

Weil also der Staat keine eigentliche Förderrolle innehat, liegt es in erster Linie bei den Gemeinden, von ihrer Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die ausserschulische Betreuung Gebrauch zu machen, selbstverständlich unter Einhaltung der Anforderungen, die sich aus dem übergeordneten Recht ergeben. Nichtsdestotrotz hat der Staat Freiburg – als Angebot der Zusammenarbeit und ohne dabei eine Rolle als «Gemeinde-Kontrolleur» übernehmen zu wollen, wie dies die Grossräte befürchten – eine Koordinatorin für die familienexterne Kinderbetreuung eingestellt, um den Gemeinden, die dies wünschen, mit Unterstützung und Rat zur Seite zu stehen. Ihre Aufgabe ist es, die Freiburger Gemeinden bei der Bereitstellung von familienexternen Betreuungsstrukturen (Krippen, ausserschulische Betreuung u. ä.) zu unterstützen.

Mit dem Inkrafttreten der neuen schulrechtlichen Bestimmungen wird der Schuleintritt vorverlegt. Weil die Einrichtungen, die unter das geltende Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter fallen, Kinder im Vorschulalter betreuen (s. Art. 1 BEG), fallen Kinder, die den Kindergarten besuchen, im Prinzip nicht mehr in den Anwendungsbereich des BEG.

Der Staatsrat möchte die Lage der Kindergartenkinder keinesfalls verschlechtern. Aus diesem Grund ist er durch die Verabschiedung des JuR und insbesondere dessen Artikel 7 Absatz 2 übereingekommen, dass die Einrichtungen für die Aufnahme von Kindern im Vorschulalter eine Betreuung für Kinder anbieten können, die den Kindergarten besuchen. Der Staatsrat lässt also den Kindern in dieser Alterskategorie die Möglichkeit, genau dieselben Einrichtungen zu besuchen, die bereits vor der Herabsetzung des Schuleintrittsalters zur Verfügung standen.

6. *Zukünftige Beteiligung des Staats an den Betreuungseinrichtungen*

Was die vorschulische Betreuung anbelangt, so hat der Steuerungsausschuss, der mit der Vorbereitung des neuen Gesetzes betraut ist, einen Expertenbericht über die Finanzstrukturen der einzelnen Betreuungsarten beantragt. Auf Grundlage der Schlussfolgerungen dieses Berichts wird der Steuerungsausschuss Vorschläge in Bezug auf die Finanzierung der Betreuungseinrichtungen machen. Hierfür sind im Finanzplan ab 2011 Beträge vorgesehen. Nach JuG (Art. 8) und JuR (Art. 8) liegt die Verantwortung für die Errichtung und die Unterstützung der ausserschulischen Betreuung bei den Gemeinden.

Im Übrigen untersucht der Staatsrat die Einführung eines Arbeitgeberbeitrags, der in ähnlicher Form wie beim derzeit geltenden System für die Beteiligung der Arbeitgeber an den Infrastrukturen der betrieblich organisierten Grundbildung und der Weiterbildung abgebucht werden soll. Damit folgt er dem Beispiel der Kantone Waadt und Jura, wo ein solches System bereits eingeführt wurde bzw. zurzeit untersucht wird. Vom technischen Standpunkt her beinhaltet die Erhebung dieser Arbeitgeberbeteiligung für die Wirtschaft keine besonderen zusätzlichen administrativen Vorgänge, denn sie kann gleichzeitig wie der Arbeitgeberbeitrag an die Familienzulagen und auf dieselben Grundlagen beruhend bezogen werden.