

BOTSCHAFT Nr. 238
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf über die familienergänzenden
Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)

1. März 2011

Diese Botschaft gliedert sich wie folgt:

- 1 Einführung**
- 2 Notwendigkeit des Entwurfs**
 - 2.1 Unterstützung der Familien*
 - 2.2 Wirtschaftliche Folgen*
- 3 Bilanz BEG**
- 4 Vorarbeiten**
- 5 Leitideen**
 - 5.1 Ausdehnung des Anwendungsbereichs*
 - 5.2 Finanzielle Tragbarkeit*
 - 5.3 Beitrag des Kantons und der Arbeitgebenden*
 - 5.4 Ausbau des Angebots im Allgemeinen*
 - 5.5 Ausdehnung des Angebots durch die Schaffung eines kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen*
 - 5.6 Nachhaltige Entwicklung*
 - 5.7 Eine Stiftung für die familienergänzende Betreuung?*
- 6 Übereinstimmung mit dem übergeordneten Recht**
 - 6.1 Internationales Recht*
 - 6.2 Bundesrecht*
 - 6.3 Kantonsverfassung*
- 7 Erläuterung der Bestimmungen**
- 8 Finanzielle Auswirkungen**
- 9 Referendum**

1 EINFÜHRUNG

Am 28. September 1995 verabschiedete der Grosse Rat das Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter (BEG; SGF 835.1). Mit diesem Gesetz konnte einer Reihe von Herausforderungen entsprochen und die sehr unterschiedliche Praxis bis zu einem gewissen Masse vereinheitlicht werden. Das Gesetz hatte aber auch seine Grenzen. Es waren namentlich die ungleiche Verteilung auf dem Kantonsgebiet und die zuweilen zu hohen Preise zu Lasten der Eltern, die den Kanton dazu veranlasst haben, etwas zu unternehmen.

In der neuen Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004, insbesondere in Artikel 60 Abs. 3, wurden die Grundsteine für die Reformarbeiten gelegt und vom Freiburger Volk bestätigt. Gemäss der dort enthaltenen Bestimmung basiert die Organisation der Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder auf einer Zusammenarbeit zwischen Staat, Gemeinden und Privaten. Ausserdem müssen die Leistungen für alle finanziell tragbar sein. In Bezug auf die ausserschulische

Betreuung überträgt die Kantonsverfassung dem Staat zwar das Recht, aktiv einzugreifen, verpflichtet ihn jedoch nicht dazu.

Mit ihrem am 16. Dezember 2004 (*TGR S. 1873*) eingereichten und am 3. Februar 2005 begründeten (*TGR S. 203*) Postulat verlangte Grossrätin Keller-Studer vom Staatsrat einen Bericht über die Entwicklung, die Funktionsweise, die Bedürfnisse und die Schwierigkeiten im Bereich Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Gemäss Vorschlag des Staatsrates wurde der Bericht zu diesem Postulat in die vorliegende Botschaft integriert.

2 NOTWENDIGKEIT DES ENTWURFS

2.1 Unterstützung der Familien

Es besteht ein tatsächlicher Bedarf an erschwinglichen familienergänzenden Betreuungsplätzen. Durch die veränderten Lebensweisen und die neuen Familienmodelle ist die traditionelle Rollenverteilung der Eltern in den vergangenen Jahrzehnten ins Wanken geraten. Heute hat eine Familie die Wahl zwischen verschiedenen Arten des Zusammenlebens: Zum einen bildet das Muster, wo der Vater einer Erwerbstätigkeit nachgeht und die Mutter sich um Haushalt und Familie kümmert, nicht mehr die Regel. Zum anderen gibt es – neben dem «traditionellen» Familienmodell verheiratete Eltern mit Kindern – immer mehr Einelternfamilien, Patchworkfamilien oder auch unverheiratete Paare mit Kindern.

Zahlen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) von 2008 zufolge sind 74,1 % der Mütter in Paarhaushalten erwerbstätig, 13 % davon vollzeitlich. Darüber hinaus würde ein grosser Teil der erwerbslosen Mütter eigentlich gerne eine Erwerbstätigkeit ausüben. Von denen, die berufstätig sind, würde eine hohe Anzahl gerne ihren Beschäftigungsgrad erhöhen.

Weil die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie bei Weitem kein leichtes, wenn nicht sogar ein unmögliches Unterfangen ist, hat die Familiengründung oftmals eine Verschlechterung der Finanzlage zur Folge; ausserdem mindert sie die Karriereaussichten der Frauen. Aus diesen Gründen verzichten einige Paare sogar auf Kinder. Es ist deshalb besonders wichtig, dass Familien mit niedrigem und mittlerem Einkommen, wo beide Elternteile eine Berufstätigkeit ausüben müssen und folglich auch eine Lösung für die Betreuung ihrer Kinder finden müssen, unterstützt werden.

Heutzutage sind Eltern für die Betreuung ihrer Kinder auf professionelle Dienstleistungen angewiesen (Krippen, Tagesfamilien usw.). Folglich misst der Staatsrat familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen und die Chancen auf Ausbildung und Integration erhöhen, grosse Bedeutung zu, namentlich auch für Jugendliche mit Migrationshintergrund oder aus sozial schwachen Milieus.

In Ergänzung zum Kontext der BEG-Revision ist zu bemerken, dass der Grosse Rat, auf Antrag des Staatsrates, eine Änderung am Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) vorgenommen hat. Dabei wurde der abziehbare Höchstbetrag für die Betreuungskosten um 1500 Franken pro Kind angehoben. Seit 2010 können Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben und beide berufstätig sind, einen Betrag von bis zu 6000 Franken für die nachgewiesenen Betreuungskosten eines jeden Kindes unter 12 Jahren von ihrem Einkommen abziehen. Der gleiche Abzug steht der erwerbstätigen alleinstehenden Person zu für jedes unterhaltene und im gleichen Haushalt lebende Kind. Auf das Jahr 2011 hin wurde das Alter der Kinder, das Anspruch auf einen Abzug gibt, von 12 auf 14 Jahre angehoben. Ausserdem wurde die Absolvierung einer Ausbildung eines Elternteils mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt. Dadurch vergrössert sich der Bezügerkreis.

2.2 Wirtschaftliche Folgen

Auch wenn es schwierig ist, die genaue wirtschaftliche Rolle der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen festzulegen, so ist es doch offensichtlich, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Gemeinschaft über den Kreis der Eltern und der Angestellten der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen hinausreichen. Besonders auch die Steuerzahlenden und die Unternehmen profitieren davon, obwohl diese Gewinne nicht aus den Buchhaltungen hervorgehen. Professionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist in der Tat eine rentable Investition.

Die Studie «La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte»¹ der «Conférence latine des déléguées à l'égalité» aus dem Jahr 2002 hat bewiesen, dass Krippen nicht nur für die Gemeinwesen sondern auch für Privatpersonen interessante wirtschaftliche Auswirkungen haben. Die Studie stellt ausserdem die nachfolgenden direkten oder indirekten Vorteile fest:

- Dank der zusätzlichen Erwerbsarbeit der Eltern profitiert die öffentliche Hand von höheren Steuereinnahmen und Sozialabgaben.
- Sie spart Sozialhilfeausgaben ein, die ohne die zusätzlichen Einkünfte der Haushalte womöglich entrichtet werden müssten.
- Die zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträge an die AHV und die 2. Säule gewährleisten ein höheres Einkommen im Ruhestand und tragen dazu bei, dass die Sozialversicherungen finanziell gesund sind.
- Der Allgemeinheit kommt ein höheres Wirtschaftswachstumspotential zu Nutzen.
- Die Kosten in Zusammenhang mit der Integration der Kinder (z. B.: Sonder- oder Hilfsklassen für Anderssprachige) und der öffentlichen Gesundheit (Früherkennung von Risikosituationen) gehen zurück.
- Die Kinder profitieren von einer besseren gesellschaftlichen Integration, von Präventionsmassnahmen sowie von einer sicheren Art der Betreuung.
- Dank einer stärkeren Beteiligung am Arbeitsmarkt nimmt die Kaufkraft der Familien zu.

Des Weiteren bringt die Studie in Bezug auf die Arbeitgebenden im Besonderen die nachfolgenden Vorteile ans Licht:

- Wenn die Eltern berufstätig bleiben, behalten sie ihr berufliches Wissen bei und bauen dieses noch weiter aus, wodurch sie in ihrem gesamten Berufsleben Zugang zu besser qualifizierten und besser bezahlten Stellen haben.
- Die Unternehmen haben Zugriff auf einen breiteren Pool an qualifizierten Arbeitnehmenden. Die Kosten in Zusammenhang mit Personalfluktuationen gehen zurück.
- Unternehmen, die einen Beitrag an die Betreuungskosten ihrer Angestellten leisten, sind attraktivere Arbeitgebende.
- Die regionale Wirtschaft profitiert von der Stellenschaffung für Erziehungs-, Unterhalts- und Verwaltungspersonal.
- Die Unternehmen profitieren davon, in einer Region tätig zu sein, die für Arbeitnehmende attraktiver ist.

Der Staatsrat sieht darin die Bestätigung, dass Investitionen in familienergänzende Betreuungseinrichtungen – vom Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons aus gesehen – eine ausgezeichnete Investition in die Zukunft darstellen.

¹ Anm. der Übersetzerin, in etwa: «Die Krippe ist rentabel, sie kostet nur, wenn sie fehlt.»

3 BILANZ BEG

Mit der notwendigen Distanz stellen wir fest, dass der Kanton Freiburg mit dem Inkrafttreten am 1. Januar 1997 des BEG und dessen Ausführungsreglements in Sachen familienergänzende Kinderbetreuung echte Pionierarbeit geleistet hat. Durch dieses Gesetz konnte die Qualität der familienergänzenden Betreuung vereinheitlicht werden.

In Anwendung des Grundsatzes der Gemeindeautonomie sind hauptsächlich die Gemeinden für den Vollzug des kantonalen Gesetzes zuständig (vorgängige Bedarfsermittlung, Bereitstellung von genügend familienergänzenden Betreuungsplätzen, Beiträge). Problematisch war indessen, dass es keine eigentliche Aufsichts- und Koordinationsstelle gab.

Im Vorfeld der Revisionsarbeiten wurden aufgrund der organisatorischen Schwächen die nachfolgenden Auswirkungen festgestellt:

- Unzureichende Planung: Anfang der 2000er hatte nur eine Minderheit der Gemeinden eine Erhebung der Anzahl benötigter familienergänzender Betreuungsplätze durchgeführt, wie sie im BEG vorgeschrieben war. Aus diesem Grund kannten zahlreiche Gemeinden die tatsächlichen Bedürfnisse ihrer Bewohnerinnen und Bewohner in Sachen familienergänzende Betreuung gar nicht. Eine solche Situation hat oftmals einen Mangel an familienergänzenden Betreuungseinrichtungen zur Folge.
- Nicht genügend familienergänzende Betreuungseinrichtungen: 2005 hatten von den 18 498 im Kanton wohnhaften Kindern im Vorschulalter (damals 0-6 Jahre) 1907 einen Platz in einer Krippe des Kantons. 401 Kinder standen auf der Warteliste. Erst in den letzten Jahren erlebte der Kanton einen deutlichen Anstieg der Anzahl Krippenplätze.
- Ungleichheiten bei den Gemeindebeiträgen.
- Ungleichheiten bei den Beiträgen, welche die Eltern entrichten müssen.

In den vergangenen Jahren hat die Zahl der Krippenplätze im Kanton Freiburg zugenommen. Die Gesamtzahl der bewilligten Plätze ist von 746 Einheiten im 2004 auf 818 im 2005, 956 im 2006, 1012 im 2007, 1074 im 2008, 1159 im 2009 und schliesslich auf 1191 Ende 2010 angestiegen. Diese Plätze werden in der Regel von mehreren Kindern besetzt, da ein Kind selten von Montag bis Freitag in der Krippe bleibt. In derselben Zeitspanne stieg die Anzahl Einrichtungen ihrerseits von 24 auf 44. Innerhalb von sechs Jahren wuchs die Anzahl Plätze somit um 60 % (+445) und die Anzahl Einrichtungen um 83 % (+20) an. Die Zahl der Tagesfamilien (im französischsprachigen Kantonsteil «assistantes parentales» genannt) ist ebenfalls angestiegen. Zwischen 2005 und 2009 stieg die Zahl der beaufsichtigten und einer Tageselternvereinigung zugehörigen Betreuungsstätten nämlich von 517 auf 612, was einem Anstieg von 18 % in vier Jahren entspricht. Hinzu kommen noch die Tagesfamilien, die keiner Vereinigung angehören, jedoch vom Jugendamt (JA) anerkannt worden sind. Heute zählen wir 50 ausserschulische Betreuungseinrichtungen. Zudem sollten 10 neue Strukturen im August 2011 eröffnet werden. Aus all dem geht hervor, dass die Entwicklung zwar durchaus in die richtige Richtung läuft, der angemessene Deckungsgrad jedoch noch nicht erreicht werden konnte.

4 VORARBEITEN

Im Rahmen der neuen Kantonsverfassung hat der Staatsrat am 15. Mai 2007 eine Kommission ernannt, die mit der Totalrevision des BEG betraut wurde. Zum Gelingen dieser Revision hat der Staatsrat alle betroffenen Partner (kantonale und kommunale Akteure, Leistungsanbieter und Arbeitgebende) in die Arbeiten miteinbezogen. Nachfolgend die Mitglieder dieser Kommission:

- Anne-Claude Demierre, Staatsrätin, Direktorin für Gesundheit und Soziales
- Peter Aeby, Freiburger Gemeindeverband

- Patrick Audemars, Verband Freiburgischer Tagesfamilien
- Geneviève Beaud Spang, Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und für Familienfragen
- Daniel Berset, Staatsschatzverwalter
- Christophe Chardonens, Oberamtmann des Broyebezirks
- Pierre Dessibourg, stv. Vorsteher Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht
- Christiane Feldmann, Freiburger Gemeindeverband
- Nicole Lehner-Gigon, «Association fribourgeoise des écoles maternelles»
- Jean-Jacques Marti, Freiburgischer Arbeitgeberverband, am 4. Mai 2009 ersetzt durch Jean-Pierre Siggen
- Yves Menoud, Freiburger Gemeindeverband
- André Mülhauser, Stadt Freiburg
- Gérald Mutrux, Vorsteher Amt für Gemeinden
- Stéphane Quéru, Vorsteher Jugendamt
- Annette Wicht, Freiburger Krippenverband

Zwischen dem 29. Juni 2007 und dem 20. Januar 2010 ist die Kommission zehn Mal zusammengekommen. Sie hat unter anderem drei Arbeitsgruppen aus jeweils einem Teil der Mitglieder gebildet, die sich mit Fragen in Zusammenhang mit der Aufgabenanalyse, mit der Verteilung der Aufgaben und mit der Finanzierung auseinandersetzen sollten.

Zur Unterstützung der Arbeiten wurden zwei Studien durchgeführt:

- Das Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS erhielt den Auftrag, das Nachfragepotential nach Betreuungseinrichtungen im Kanton Freiburg zu erheben. Das Nachfragepotential stellt die obere Grenze der Bedürfnisse im Bereich familienergänzende Betreuungseinrichtungen dar. Die besagte Studie beruht auf einer ökonomischen Analyse von Daten, die bei 600 Haushalten mit einem Kind von weniger als vier Jahren erhoben worden sind. Bei der Interpretation der Ergebnisse muss beachtet werden – und diese Erfahrung haben schon zahlreiche Gemeinden gemacht –, dass die Zahl der Personen, die sich vorstellen könnten, ein Angebot zu nutzen, stets deutlich über der Zahl derjenigen liegt, die dann auch tatsächlich von diesem Angebot Gebrauch machen und den entsprechenden Preis dafür zahlen. Nichtsdestotrotz geht aus der Studie hervor, dass 51 % der Freiburger Haushalte mit einem Kinder unter vier Jahren sich vorstellen können, von einer familienergänzenden Betreuung Gebrauch zu machen, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten. Am 1. Januar 2009 waren 54 % des Nachfragepotentials nach Krippenplätzen abgedeckt, während die Umsetzungsrate bei den Tagesfamilien 46 % betrug. Im Jahr 2009 sind 85 zusätzliche Krippenplätze geschaffen worden und im Jahr 2010 weitere 32. Ferner ist auch auf die ungleiche Verteilung auf dem Kantonsgebiet hinzuweisen: Während der Saanebezirk 86 % des Krippennachfragepotentials abdeckt, decken vier Bezirke nur einen Drittel und sogar noch weniger ab. Demgegenüber weist die Mehrheit der Randbezirke bei den Tagesfamilien eine überdurchschnittliche Dichte auf.
- Professor Alain Boutat-Ortwein hat eine Studie über die durchschnittlichen Kosten der Freiburger Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter durchgeführt. Für die Durchführung dieser Studie wurde eine ausgeglichene und repräsentative Stichprobe an Betreuungseinrichtungen des Kantons Freiburg verwendet (Agglomeration/Peripherie, Französisch/Deutsch und gross/mittel/klein). Dabei wurden die Kostenstrukturen von fünf Krippen, zwei Spielgruppen und vier Tagesfamilien untersucht. Allgemein kann festgestellt werden, dass die Kostenfaktoren ähnlich aufgebaut sind wie in den anderen Kantonen, wo eine vergleichbare Studie durchgeführt wurde. Wie in den Krippen der Kantone Zürich und Waadt, so bilden auch im Kanton Freiburg die Personalkosten den grössten Kostenfaktor. Allerdings

belaufen sich die tatsächlichen durchschnittlichen Kosten für die Betreuung in der Krippe gemäss Berechnungen von Professor Boutat-Ortwein im Kanton Freiburg auf 8.47 Franken pro Stunde bzw. auf 94.33 Franken pro Tag (ohne Mahlzeiten), wohingegen sie in den beiden anderen Kantonen deutlich höher ausfallen (10.70 bzw. 121.40 Franken in Zürich und 10.60 bzw. 126.50 Franken in Waadt). Der ausgesprochen hohe Belegungsgrad der Freiburger Krippen, der in mehreren Einrichtungen 100 % erreicht, wirkt sich ganz offensichtlich auf den Preis aus. Die Standardkosten für eine Stunde Betreuung in einer Tagesfamilie belaufen sich auf 7.96 Franken. Dass die Betreuung in der Tagesfamilie nahezu gleich viel kostet wie in den Krippen kann überraschen, entspricht jedoch den Erfahrungen anderer Kantone, namentlich des Kantons Luzern.

Am 25. Mai 2010 hat der Staatsrat beschlossen, einen Vorentwurf des Gesetzes über die familienexternen Betreuungseinrichtungen in die Vernehmlassung zu schicken. Die Beteiligung war sehr gut: 110 Einrichtungen und Stellen haben ihre Bemerkungen eingereicht. Die Revision der Gesetzgebung bzgl. familienergänzender Betreuungseinrichtungen wurde von der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten begrüsst. Auch die strategischen Optionen wurden gutgeheissen (bessere Vereinbarung von Familien- und Berufsleben, Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf die Kinder im Primarschulalter, Ausbau der Finanzierungsquellen, Verbesserung der finanziellen Tragbarkeit). Die Höhe des Beitrags des Staates und die Konsequenzen der neuen Bestimmungen auf die Gemeindeautonomie wurden hingegen von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden in Frage gestellt.

5 LEITIDEEN

Der Gesetzesentwurf erweitert den Anwendungsbereich des BEG. Er soll das Angebot durch die Einführung eines finanziellen Beitrags des Kantons und der Arbeitgebenden für die Familien erschwinglicher machen und den Ausbau des Angebots vorantreiben.

5.1 Ausdehnung des Anwendungsbereichs

Im Hinblick auf eine Vereinfachung der Gesetzgebung verbindet der Entwurf die Grundsätze der ausserschulischen Betreuung nach Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 (JuG, SGF 835.5) mit der gegenwärtigen Gesetzgebung über die Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Diese Zusammenführung rechtfertigt sich sowohl durch die Art der Leistungen als auch durch das Ziel, welches mit dem Eingreifen der Gemeinwesen angestrebt wird. Ausserdem kann so der Bereich ausserschulische Betreuung aus dem JuG entfernt werden, das ja in erster Linie ein Gesetz für die Förderung und den Schutz der Jugend ist.

Ein Ausbau des ausserschulischen Betreuungsangebotes ist umso mehr gerechtfertigt, als mit der Verabschiedung des HarmoS-Konkordates ausserhalb der Unterrichtszeiten ein angemessenes Betreuungsangebot für die Schülerinnen und Schüler angeboten werden muss; die Nutzung dieses Angebotes ist fakultativ und setzt eine finanzielle Beteiligung der Erziehungsberechtigten voraus. Aufgrund der Änderungen im Schulsystem mussten die Überschneidungen mit diesem Gesetzesentwurf analysiert werden. Neben einer Bedarfsabklärung sieht das Projekt noch vor, dass die ausserschulischen Betreuungszeiten so eingerichtet werden, dass sie die Schulzeiten so gut wie möglich ergänzen. Die materielle Notwendigkeit dieser Bestimmung wurde in der Vernehmlassung nicht angefochten. Mittelfristig ist sogar auf eine gesamthafte Koordination abzielen, bei der nicht nur die Stundenpläne sondern auch die Standorte und die Qualitätsgrundsätze im Vordergrund stehen.

5.2 Finanzielle Tragbarkeit

Nach Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung müssen familienergänzende Betreuungsleistungen für alle zugänglich sein. Damit dieser Grundsatz umgesetzt werden kann, verlangt der Gesetzesentwurf, dass die Tarife entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familien gestaltet werden. Diese Anforderung entspricht jedoch oftmals nicht der Realität. Die Westschweizer Gleichstellungskonferenz («Conférence romande de l'égalité») hat im März 2009 die Studie «Wenn die Arbeit mehr kostet als sie einbringt» veröffentlicht. Diese Studie misst die Auswirkungen der Besteuerung und der Krippenkosten auf die Erwerbstätigkeit der Haushalte in den Westschweizer Kantonen. Bei einem Vergleich mit den anderen Kantonshauptorten der Romandie stellt sich heraus, dass das verfügbare Einkommen eines verheirateten Paares mit Kind in Freiburg geringer ist als z. B. in Sitten oder Delsberg. Einwohnerinnen und Einwohner Freiburgs mit einem jährlichen Einkommen über 80 000 Franken hingegen sind im Vergleich zu den anderen Hauptorten im Vorteil; bei einem Einkommen von weniger als 40 000 Franken pro Ehegatte fallen die zusätzlichen Krippenkosten in Freiburg wiederum höher aus als anderswo.

Im Vorfeld der Arbeiten der Kommission wurde bereits auf die unterschiedlichen Krippenpreise hingewiesen. Dies kann auf die von den Gemeinden zugesprochenen Beiträge (die sich sehr stark unterscheiden können), auf Unterschiede bei den tatsächlichen Kosten eines Betreuungstages oder aber auf die Tarifpolitik der einzelnen Einrichtungen zurückzuführen sein. Die Kosten für die familienergänzende Betreuung bedeuten für die Eltern im Allgemeinen eine erhebliche finanzielle Belastung. Damit die Anforderungen der Verfassung erfüllt werden können, ist ein Eingreifen des Staates, der Gemeinden und der Arbeitgebenden notwendig.

5.3 Beitrag des Kantons und der Arbeitgebenden

Damit die Tarife erschwinglich werden, schlägt der Staatsrat vor, die Finanzierungsquellen zu diversifizieren:

- Dieser Entwurf schlägt eine kantonale Pauschalbeteiligung in Höhe von 10 % der tatsächlichen durchschnittlichen Kosten vor.
- Wie bereits erwähnt, hat eine entsprechende Dichte an familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, die eine Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ermöglichen, positive Auswirkungen auf die Wirtschaft. Damit alle Partner das Angebot so «unbürokratisch» wie möglich mitgestalten können, wurde bereits zu Beginn der Arbeiten im 2007 die Idee untersucht, wonach sich die Arbeitgebenden über einen Beitrag an den Betreuungskosten beteiligen, der gleichzeitig wie die Familienzulagen bezogen wird. Die Sache wurde auch mit den Arbeitgeberkreisen besprochen. Der Beitrag von 0,4 ‰ wird in den Entwurf aufgenommen.

Die Erweiterung der Finanzierungsressourcen soll nicht die Gemeinden, sondern die Eltern entlasten. Folglich muss der Beitrag von 9.43 Franken des Staates und 8.60 Franken der Arbeitgebenden (Zahlen 2009) in die Tarifskalen übernommen werden. Durch die Autonomie bei der Tarifgestaltung haben jedoch die Einrichtungen und die Gemeinden die Möglichkeit, diesen Beitrag entweder für eine lineare Senkung oder aber für die Einführung einer degressiven und somit sozialeren Skala zu verwenden.

5.4 Ausbau des Angebots im Allgemeinen

Das in der INFRAS-Studie berechnete Nachfragepotential in Sachen familienergänzende Betreuung ist derzeit in den Bezirken unterschiedlich gedeckt. Weil die Dichte an familienergänzenden

Betreuungsplätzen konstant zunimmt, ist es angebracht, diesen positiven Trend anhand von konkreten Massnahmen zu fördern.

Verschiedene Vernehmlassungsadressaten haben den Wunsch geäussert, der Staat solle in Sachen familienergänzende Betreuungsplätze ein quantitatives Ziel festlegen. Die Berechnung einer solchen Zielvorgabe stellt eine grosse methodologische Herausforderung dar. Das quantitative Ziel muss dem mittelfristig veranschlagten Bedarf entsprechen. Das Nachfragepotential, das in der INFRAS-Studie berechnet wurde, kann jedoch nicht als solches als Bedarfsindikator herangezogen werden, denn die Erfahrungen machen deutlich, dass die Zahl der Personen, die sich vorstellen könnten, eine familienergänzende Betreuungsleistung in Anspruch zu nehmen, immer höher ausfällt als die Zahl derjenigen, die die Leistung dann tatsächlich auch nutzen und bezahlen. Eine einfache Addierung der Wartelisten würde den Kindertagesstätten noch unzuverlässigere Ergebnisse liefern, schliesslich kann ein Kind auf mehreren Wartelisten aufgeführt sein. Darüber hinaus kann es auch dann noch auf der Liste sein, wenn es schon einen Platz gefunden hat.

Weil es im Kanton ungefähr 14 400 Kinder im Vorschulalter gibt, weil mit einem anerkannten Krippenplatz, der von Montag bis Freitag belegbar ist, durchschnittlich 2,5 Kinder betreut werden können (in den meisten Fällen verbringt ein Kind zwei Tage pro Woche in der Krippe), und weil die INFRAS-Studie ein Nachfragepotential von 35 % festhält – in der Annahme, dass 75 % der potentiellen Nachfragenden auch tatsächlich einen Platz nutzen – beläuft sich die Anzahl erforderlicher Plätze auf 1512, was im Endeffekt eine Betreuung von 3780 Kindern in Kindertagesstätten ermöglicht. Mit dem derzeitigen Angebot könnte dieses Ziel gegen Ende 2014 erreicht werden. Was die Tagesfamilien betrifft, so stellen wird fest, dass ihren Dachverbänden praktisch keine Wartelisten vorliegen und dass das Angebot im ganzen Kanton ausreichend ist. Folglich muss davon ausgegangen werden, dass das derzeitige Angebot, das eine Betreuung von ca. 1280 Kindern ermöglicht, die Bedürfnisse im Grossen und Ganzen befriedigt. Infolgedessen können bis im Jahr 2014 5060 Kinder im Vorschulalter betreut werden.

Es ist vorgesehen, dass der Staat darauf achtet, dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung beurteilen. In Zusammenarbeit mit den Anbietern und den Gemeinden kümmert er sich um die zahlenmässige Erfassung des Angebots. Indem es den Grundsatz der Bedarfsabklärung verallgemeinert, setzt das Gesetz einen Prozess in Gang, der darauf abzielt, dem Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen im gesamten Kanton zu entsprechen. Dies trägt zur Gleichbehandlung der Familien in allen Gemeinden bei. Des Weiteren will der Staatsrat mit der Einführung einer Pauschalbeteiligung des Kantons in Höhe von 10 % der tatsächlichen Durchschnittskosten der vorschulischen Betreuungseinrichtungen und dem Arbeitgebendenbeitrag ein positives Zeichen setzen, die Schaffung neuer Einrichtungen fördern und zur Umsetzung von Kindertagesstättenprojekten anregen, gleichzeitig aber auch das derzeitige Angebot stärken.

Der Ausbau des Angebotes ist im Übrigen nicht auf die in diesem Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen beschränkt. Zur Unterstützung und Beratung der Gemeinden und Einrichtungen, die dies wünschen, bietet der Kanton Freiburg seit 2008 die Dienste einer Koordinatorin für die familienergänzende Kinderbetreuung an. Darüber hinaus liess der Kanton verschiedene Tools zur Bedarfsabklärung entwickeln. Diese werden den interessierten Gemeinden kostenlos zur Verfügung gestellt. Für die ausserschulische Betreuung wird der Staatsrat – in Beantwortung der Motion Burgener Woeffray/Roubaty (M1083.09) – einen Entwurf zur Änderung des Gesetzes vom 11. Oktober 2005 über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule einreichen und in der Folge das dazugehörige Reglement vom 4. Juli 2004 anpassen, indem er darin Beiträge an Räumlichkeiten für die ausserschulische Betreuung vorsieht.

5.5 Ausdehnung des Angebots durch die Schaffung eines kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen

In Antwort auf die Bemerkungen anlässlich der Vernehmlassung vom Sommer 2010, als ein finanzieller Beitrag des Staates an die ausserschulische Betreuung verlangt wurde, schlägt der Staatsrat als Übergangsmassnahme ein Impulsprogramm für die Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen vor, das sich über drei Jahre erstreckt. Der Kanton möchte generell ein so einfaches System wie nur möglich einführen. Der Bund hat bereits erfolgreich ein System für die Subventionierung aller neu geschaffenen familienergänzenden Betreuungsplätze angewendet. Es wäre deshalb sinnvoll, sich von diesem Beispiel inspirieren zu lassen. Aus diesem Grund schlägt der Staatsrat vor, einen Beitrag von 3000 Franken für jeden Platz, der ab Schulbeginn 2011 geschaffen wird, zu entrichten. Einrichtungen, die keine integrale Betreuung anbieten, erhalten einen entsprechend reduzierten Beitrag (integrale Betreuung bedeutet: 225 Betriebstage/Jahr, 3 Betreuungseinheiten/Tag, 7 Tage/Woche). Die Fragen im Zusammenhang mit dem Betrieb werden im Reglement, das der Staatsrat zu erlassen hat, eingehend geregelt.

5.6 Nachhaltige Entwicklung

Nach Artikel 3 Abs. 1 Bst. h der Kantonsverfassung ist die nachhaltige Entwicklung ein Staatsziel. Um dieses Ziel zu erreichen wurde der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf von einer Expertengruppe, bestehend aus der kantonalen Verantwortlichen für die nachhaltige Entwicklung und Vertreterinnen und Vertretern der Volkswirtschaftsdirektion und der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion, analysiert und besprochen. Daraus ging hervor, dass der Gesetzesentwurf die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessert: Weil er eine bessere Vereinbarung von Berufs- und Familienleben möglich macht, steht mehr qualifiziertes Personal zur Verfügung.

Einige operationelle Aspekte im Zusammenhang mit der Umwelt und dem Sozialwesen konnten nicht evaluiert werden, weil sie sich in der Normenhierarchie auf einem tieferen Level befinden. Vom ökologischen Standpunkt aus gesehen dezentralisiert der Entwurf die Betreuungseinrichtungen (bürgernahe Leistungen) und vermindert somit die Fahrleistung. Die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), welche die Projektinitiatoren bei der Schaffung der Einrichtungen berät, könnte bei ihren Ratschlägen auch Umweltaspekte (Zugänglichkeit, Langsamverkehr, natürliche Aussenanlagen) miteinbeziehen.

In sozialer Hinsicht stärkt der Entwurf eindeutig sowohl die Integration als auch den sozialen Zusammenhalt der Kinder und der Eltern, aber auch der Personen mit Behinderungen. Das Finanzierungssystem steigert die finanzielle Tragbarkeit. Durch die soziale Durchmischung in den Betreuungseinrichtungen wird die Chancengleichheit gestärkt, durch den Zugang zur Arbeitswelt die Gleichstellung von Frau und Mann. Das Gesetzgebungsverfahren war partizipativ und lief über eine Kommission ab, in der die Hauptakteurinnen und -akteure vertreten waren. Einige Gemeinden befürchten einen Autonomieverlust, namentlich im Zusammenhang mit der Verpflichtung, den Bedarf analysieren und das Angebot planen zu müssen.

5.7 Eine Stiftung für die familienergänzende Betreuung?

Im Rahmen ihrer Arbeiten hat die Kommission verschiedene kantonale Modelle untersucht, im Besonderen dasjenige des Kantons Waadt, der eine Stiftung für die familienergänzende Betreuung geschaffen hat. Diese hat den Auftrag, die Schaffung von Betreuungsplätzen zu fördern und zu unterstützen sowie – über regionale Tagesbetreuungsnetzwerke – Subventionen zu entrichten, sodass auf dem gesamten Kantonsgebiet ein ausreichendes Angebot entsteht, das auch in finanzieller Hinsicht für alle zugänglich ist. Die Stiftung wird von einem Stiftungsrat verwaltet, die sich aus

Vertreterinnen und Vertretern des Staates, der Gemeinden, der Wirtschaftsorganisationen, einer beratenden Kammer («Chambre consultative») sowie einer Präsidentin zusammensetzt. Neben der Subventionierung der zahlreichen regionalen und lokalen Betreuungsnetzwerke fallen der Stiftung noch verschiedene andere Aufgaben zu, wie z. B. die Beurteilung des Betreuungsbedarfs und der Übereinstimmung zwischen Angebot und Nachfrage, die Koordination des Angebotsausbaus im Bereich Betreuung, namentlich durch die Festlegung von Zielen, die Anerkennung von Tagesbetreuungsnetzwerken und die Schaffung von Notbetreuungsstätten. Das Konzept einer Stiftung, die – wie im Kanton Waadt – die Aufsicht über zahlreiche regionale Netzwerke hat, wurde von allen Freiburger Beteiligten in der Kommission abgelehnt. Es entspricht nicht den Bedürfnissen des Kantons Freiburg. Folglich wurde dieser Ansatz nicht weiterverfolgt. Die Feedbacks aus der Vernehmlassung haben eindeutig gezeigt, dass dieser Entscheid Sinn macht, denn – abgesehen von zwei Ausnahmen – waren die Vernehmlassungsadressaten damit einverstanden, dass keine Stiftung nach Modell des Kantons Waadt geschaffen wird.

6 ÜBEREINSTIMMUNG MIT DEM ÜBERGEORDNETEN RECHT

6.1 Internationales Recht

Am 27. März 1997 hat die Schweiz die UN-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989 ratifiziert. Artikel 18 Abs. 3 dieser Konvention besagt folgendes: «Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass Kinder berufstätiger Eltern das Recht haben, die für sie in Betracht kommenden Kinderbetreuungsdienste und -einrichtungen zu nutzen.» Mit diesem Entwurf bietet der Staatsrat ein zusätzliches Instrument, das die dahingehenden Bemühungen der öffentlichen kantonalen und kommunalen Akteure stärkt.

6.2 Bundesrecht

Nach Artikel 116 der Bundesverfassung kann der Bund Unterstützungsleistungen zu Gunsten der Familien liefern. In Anwendung dieser Bestimmung richtet der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder aus, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können (Art. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, das am 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist).

Darüber hinaus stellt der Bund Anforderungen an die Aufsicht über die Aufnahme von Kindern ausserhalb des Elternhauses. Die in Revision stehende Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO, SR 211.222.338), die auf Artikel 316 des Zivilgesetzbuches (ZGB) beruht, regelt die familienergänzende Betreuung. Nach Artikel 13 dieser Verordnung bedürfen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen, einer Bewilligung. Die Anwendungsbestimmungen legt der Kanton fest. Mit dem Gesetzesentwurf schafft der Kanton eine gesetzliche Grundlage, um diesen Grundsatz der Bewilligung im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuung umzusetzen.

Abgesehen von den sehr spezifischen Bereichen der Förderung der Schaffung von Betreuungsplätzen und der Aufsicht über die Unterbringung von Kindern, die in die Kompetenz des Bundes fallen, obliegt es den Kantonen, Gesetze über die Unterstützung zugunsten von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen zu erlassen. Mit dem Gesetzesentwurf übt der Kanton die ihm zufallenden Kompetenzen aus.

6.3 Kantonsverfassung

Nach Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 bietet der Staat in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Privaten Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder an und kann Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder einrichten. Diese Leistungen müssen für alle finanziell tragbar sein.

Somit trägt der Staat die Verantwortung, ein Betreuungssystem für nichtschulpflichtige Kinder zu schaffen, und zwar in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Privaten. In finanzieller Hinsicht erwähnt die Kantonsverfassung lediglich, dass die Leistungen «für alle finanziell tragbar sein» müssen. Dieses Kriterium der Zugänglichkeit setzt ein Beitragssystem voraus, jedoch ohne festzulegen, wer für dessen Finanzierung zuständig ist. Insofern als der Staat, die Gemeinden und die Privaten dazu angehalten sind, sich an der Organisation der Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu beteiligen, wäre es logischerweise auch an ihnen, die damit verbundenen finanziellen Lasten – zumindest teilweise – zu übernehmen.

7 ERLÄUTERUNG DER BESTIMMUNGEN

Artikel 1 legt das Ziel des Gesetzes fest. Das Gesetz verfolgt sowohl quantitative als auch qualitative Absichten. Das Gesetz garantiert eine genügende Anzahl an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen, welche die Vereinbarung von Familien- und Berufsleben ermöglichen, und zwar überall im Kanton. Im Sinne einer Gleichbehandlung, die den lokalen Bedürfnissen entspricht, harmonisiert das Gesetz die Planung, wobei klar ist, dass sich die Bedürfnisse von der einen Region zur anderen unterscheiden können.

Das Gesetz gewährleistet auch die Qualität der Leistungen und die finanzielle Tragbarkeit. Zur Senkung der Finanzlast der Eltern und dem damit einhergehenden erleichterten Zugang für die Familien schlägt das Gesetz neue Arten der Finanzierung vor (Staat und Arbeitgebende), die zu den Beiträgen der Eltern und – sehr oft auch – der Gemeinden hinzukommen (Art. 8ff).

Artikel 2 legt den Anwendungsbereich des Gesetzes fest. Das Ende der Primarschulzeit ersetzt die Altersgrenze von 12 Jahren aus dem BEG. Diese Änderung wurde vorgenommen, damit Schülerinnen und Schüler, die ein Schuljahr wiederholen müssen, nicht benachteiligt werden. Diese praktische Überlegung wurde den formelleren Argumenten vorgezogen, wonach die 12-Jahres-Grenze beibehalten werden sollte, wie dies in der Mehrheit der Gesetzgebungen der Nachbarkantone vorgesehen ist.

Für die Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen die Betreuungseinrichtungen eine Bewilligung. Die Präzisierung der Tagesöffnungszeiten wurde eingeführt, um den Anwendungsbereich des Gesetzes von anderen Bereichen, namentlich dem der Tageseltern, abzugrenzen. Die Einrichtung muss allen Kindern, ohne Unterscheidung, offen stehen.

Das alte BEG liess sich weder auf familienergänzende Betreuungseinrichtungen anwenden, die nicht allen Kindern ohne Unterscheidung nach Nationalität, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit offenstanden, noch auf solche, die gewinnorientiert waren. Diese Einschränkungen sind heute nicht mehr angebracht. Eine gewinnorientierte Einrichtung von diesem Gesetz auszuschliessen hiesse auch, sie von der Aufsicht auszuschliessen, was sich wiederum weder mit dem Bundesgesetz noch mit dem Sinn dieses Gesetzes vereinbaren liesse. Aus diesem Grund wurden diese Einschränkungen aufgehoben. Das neue Gesetz beschränkt sich darauf, diese Einrichtungskategorie vom kantonalen Beitrag und vom Arbeitgebendenbeitrag auszuschliessen (Art. 9). Die Gemeinden können ihrerseits gewinnorientierte Strukturen zwar unterstützen, müssen dies jedoch nicht.

Artikel 3 und 4 bestimmen die grundlegenden Begriffe des Gesetzes. Im Hinblick auf eine Harmonisierung der Terminologie auf Bundesebene haben die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine gemeinsame Terminologie ausgearbeitet. Mit der Einführung dieser Terminologie und ihrer Verwendung in diesem Gesetz trägt der Kanton Freiburg zur Schaffung einer einheitlichen Terminologie auf Bundesebene bei. Die Listen in **Artikel 3 und 4** sind nicht erschöpfend, sondern beschränken sich auf die am häufigsten anzutreffenden Arten von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen.

Der Begriff der Tagesfamilien ist mit dem der «assistant-e parental-e» gleichzusetzen, der in der Regel im französischsprachigen Teil des Kantons Freiburg verwendet wird. Unter dem Begriff (Früh-)Förderungsangebote ist eine Form der Betreuung zu verstehen, die nicht der eigentlichen Entlastung der Eltern, sondern lediglich der Erweiterung des Horizonts des Kindes dient und diesem die Gelegenheit geben soll, soziale Kontakte zu knüpfen. Es handelt sich dabei also nicht um Leistungen, die auf die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben abzielen.

Artikel 5 schafft einen Grundsatz, wonach die Schulzeiten und die Zeiten der ausserschulischen Betreuung aufeinander abgestimmt werden sollen. Die Anwendung dieser Bestimmung muss im Rahmen von Überlegungen im Zusammenhang mit den Überschneidungen zwischen schulischer und ausserschulischer Betreuung geschehen, die nicht nur eine gesamthafte Koordination, sondern auch die Standorte und die Qualitätsgrundsätze berücksichtigen.

Die Zuständigkeiten der Gemeinden sowie deren Rechte und Pflichten werden in **Artikel 6** aufgezählt. Wie bereits im BGE übernehmen die Gemeinden auch hier eine entscheidende Rolle. Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, regelmässig eine Evaluation des Bedarfs an familienergänzenden Betreuungseinrichtungen durchzuführen und die Einrichtungen zu subventionieren. Dabei müssen sie auch der Bevölkerungsentwicklung Rechnung tragen. Der Grundsatz einer regelmässigen Evaluation stellt im Vergleich zu Artikel 8 Abs. 3 JuG und dessen Anwendungsmodalitäten in Artikel 11 JuR keine Neuerung dar.

Sie können dieser Aufgabe alleine oder aber in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden nachkommen. Die Beurteilung betrifft die Zahl und die Art der zur Bedarfsdeckung notwendigen familienergänzenden Betreuungsplätze, mindestens aber den Bedarf an Einrichtungen, die eine Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienleben ermöglichen, soll heissen Kindertagesstätten und Tageseltern. Manche Strukturen haben die Sozialisierung der Kinder zum obersten Ziel. In diese Kategorie fallen z. B. die Spielgruppen («écoles maternelles»). Ihr erzieherischer Nutzen ist ebenfalls Teil der Evaluation durch die Gemeinden. In der Regel hat diese Evaluation einmal pro Legislaturperiode zu erfolgen. Die Tragweite des Engagements der Gemeinden zur Unterstützung der familienergänzenden Betreuungsplätze hängt von den Ergebnissen der Bedarfsabklärung ab. Gemeinden, die dies wünschen, können sich an die Koordinatorin für die familienergänzende Kinderbetreuung wenden; sie kann ihnen die Evaluationsinstrumente kostenlos aushändigen oder aber Ratschläge für die Evaluation geben. Die Gemeinden können natürlich selbst entscheiden, ob sie von diesem Angebot Gebrauch machen wollen oder nicht.

Die Gemeinden können die Art ihres Eingreifens selber bestimmen: Sie können entweder selber familienergänzende Betreuungseinrichtungen schaffen oder aber Vereinbarungen mit bewilligten Betreuungseinrichtungen oder mit Dachverbänden wie z. B. den Tageselternverbänden abschliessen. Diese Vereinbarungen können alle oder nur einen Teil der anerkannten Plätze einer Einrichtung betreffen. Sie können namentlich ein Zugriffsrecht auf Jahresrechnung, Budget und Geschäftsbericht der Einrichtung für die Gemeinden vorsehen. Nach Wunsch können die Gemeinden auch Dritte mit Koordinations- oder Beratungsaufgaben betrauen. Bei Bedarf kann der Staat Vereinbarungsmodelle ausarbeiten.

Manche Vereinbarungen werfen Fragen in Bezug auf den Datenschutz auf, namentlich was die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Übermittlung von schützenswerten Daten betrifft. Es gelten die Grundsätze der Gesetzgebung über den Datenschutz. Demnach können die Listen mit den in einer Gemeinde wohnhaften Kindern nur von einer Einrichtung an eine Gemeinde weitergegeben werden, wenn die Gemeinde diese braucht, um einer ans Gesetz gebundenen Aufgabe nachzukommen, wie z. B. der Erhebung des Angebots im Rahmen der Bedarfsabklärung. Die Weitergabe von Listen, auf denen die steuerbaren Einkommen aufgeführt sind, wäre nur dann zulässig, wenn sich die Gemeinde an der Finanzierung einer auf das steuerbare Einkommen basierenden sozialen Skala beteiligt und sich die Verwendung dieser Liste ausschliesslich auf diesen Zweck beschränkt.

Die Grundlagen der Ausdehnung des staatlichen Eingreifens finden sich in **Artikel 7**. Für die Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen die Betreuungseinrichtungen eine Bewilligung. Gegenwärtig werden die Bewilligungen vom JA ausgehändigt, dem auch die Aufsicht obliegt. Die Meldepflicht beruht auf der PAVO, die derzeit revidiert wird. Laut PAVO bedürfen Kinderkrippen und Kinderhorte einer Bewilligung, während Tagespflegeeltern, die gegen Entgelt Kinder betreuen, ihre Tätigkeit melden müssen. Diese Anforderung der PAVO betrifft weder die Grosseltern, noch nahestehende Personen, die punktuell aushelfen. **Artikel 7 Abs. 3** verwirklicht die Bestimmungen aus der PAVO, in dem er den Staat mit der Verantwortung für die Verrichtung der Aufgaben nach Bundesgesetzgebung betraut.

Die Grundsätze des Elternbeitrags sind in **Artikel 8** zu finden. Die Eltern beteiligen sich an den Betreuungskosten. Damit die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen finanziell tragbar werden – eine Voraussetzung, um in den Genuss der Unterstützung des Staates und der Arbeitgebenden zu kommen –, bekräftigt das Gesetz den Grundsatz der Tarifgestaltung entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit setzt sich aus dem Familieneinkommen und den Ausgaben zusammen (Haushaltsgrösse). Daraus geht namentlich hervor, dass die Tarife grundsätzlich Vergünstigungen für Geschwister vorsehen sollten. In Anwendung der Wirtschaftsfreiheit kann eine Einrichtung zwar Tarife anwenden, die dieser Anforderung nicht nachkommen, Jedoch kann sie in diesem Fall nicht auf den finanziellen Beitrag des Staates und der Arbeitgebenden zählen. Ausserdem fällt ihr Angebot nicht in die Kategorie derjenigen familienergänzenden Betreuungseinrichtungen, welche die Gemeinden in ihrer Evaluation berücksichtigen können. Abs. 2 bestätigt den Grundsatz, wonach die Skalen für die Elterntarife von den familienergänzenden Betreuungseinrichtungen erstellt werden. Die Gemeinden können die Tarifgestaltung ihrerseits beim Abschluss von Vereinbarungen mit den Einrichtungen beeinflussen. Um die Bedürfnisse in Sachen finanziell tragbare Plätze zu erfüllen, können die Gemeinden die Gewährung eines Beitrages sogar an die Einführung einer bestimmten Skala knüpfen. Für mehr Transparenz ist ausserdem denkbar, dass der Staat die einzelnen Tarifskalen auf dem Internet veröffentlicht.

In **Artikel 9** führt das neue Gesetz einen finanziellen Beitrag des Staates an die rechtmässig anerkannten vorschulischen Betreuungseinrichtungen ein, welche die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben ermöglichen. Das Gleiche gilt für Leistungen von Betreuungseinrichtungen für Kindergartenkinder, allerdings unter der Voraussetzung, dass diese deren Stundenpläne ergänzen. Dies bedingt, dass die öffentliche Unterstützung zugunsten der anderen Einrichtungen, namentlich der ausserschulischen Betreuungsplätzen, der Spielgruppen und Spielworkshops, in die Gemeindezuständigkeit fällt.

Die Vorzugsbehandlung von Betreuungsplätzen, die eine Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben ermöglichen, stützt sich auf die Kantonsverfassung. Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung ist Teil des IV. Titels «Öffentliche Aufgaben» und insbesondere der

Bestimmungen in Zusammenhang mit den Familien, deren Grundsätze in Artikel 59 gelegt werden. Nach Artikel 59 Abs. 2 ist es Aufgabe des Staates, eine umfassende Familienpolitik zu betreiben, wobei ein Aspekt die Schaffung von Rahmenbedingungen ist, die es ermöglichen, Arbeits- und Familienleben in Einklang zu bringen. Artikel 60 Abs. 3 der Verfassung ist eine entsprechende Durchführungsmaßnahme. Der Kanton spielt somit eine zentrale Rolle bei der Ausarbeitung und der Umsetzung einer «umfassenden» Familienpolitik. Diese Rolle rechtfertigt denn auch einen finanziellen Beitrag des Kantons in diesem Bereich. Auch wirtschaftliche Gründesprechen für diese Auslegung.

Die Unterscheidung zwischen vorschulischer und ausserschulischer Betreuung beruht auf Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung. Diesem Artikel zufolge *mus*s der Staat in Zusammenarbeit mit Gemeinden und Privaten Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder anbieten und *kann* Betreuungsmöglichkeiten für Schulkinder einrichten. Infolge der Vernehmlassung wurden die Zuständigkeiten der Gemeinden aufgewertet; dadurch sollte die Tatsache, dass sie für den grössten Teil der Kosten der öffentlichen Hand aufkommen, wettgemacht werden. Des Weiteren setzt z. B. eine Subventionierung von 10 % der Durchschnittskosten der ausserschulischen Betreuung voraus, dass der Staat die durchschnittlichen Kosten für die einzelnen Leistungen (Mittagstisch, Module vor oder nach der Schule u. ä.) einschätzen kann. Dazu müssten als Erstes über die Einführung von verpflichtenden Richtlinien, wie diejenigen für die Kindertagesstätten, eine Standardisierung der ehrenamtlich oder professionell erbrachten Leistungen vorgenommen werden. Dies würde jedoch die Gemeindeautonomie in Frage stellen.

Diese Aufteilung wurde deshalb gewählt, weil sie einfach anzuwenden ist. Die Beteiligung des Staates wird jedes Jahr im Voranschlag des Staates festgelegt. Abs. 4 wurde eingeführt, damit Familien, deren Kinder den Kindergarten besuchen, nicht benachteiligt werden. Nach geltendem BEG würden diese Kinder in den Bereich der Betreuung nichtschulpflichtiger Kinder fallen. Diese Ergänzung soll die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben der Eltern fördern. Die GSD kann Richtlinien zur Begriffsbestimmung erlassen.

Der tatsächliche Beitrag, der diesen 10 % entspricht, wird anhand der durchschnittlichen Kosten aus der Studie von Professor Boutat-Ortwein berechnet. Er wird regelmässig angepasst. Der 10 %-Anteil der durchschnittlichen Kosten wurde in der Vernehmlassung von bestimmten Teilnehmern kritisiert. Der Staatsrat wird jedoch trotzdem daran festhalten, denn dieser Anteil ermöglicht eine Einhaltung dessen, was im Finanzplan vorgesehen wurde. Sollte dieser Anteil angehoben werden, so ist es wichtig, sich Artikel 21 Abs. 2 des Subventionsgesetzes vom 17. November 1999 (SubG; SGF 616.1) in Erinnerung zu rufen: Sollte das Gesamtvolumen der veranschlagten Nettosubventionen für Funktionsausgaben 41 % des gesamten kantonalen Steueraufkommens erreichen, so muss der Staatsrat dem Grossen Rat Änderungen von gesetzlichen Bestimmungen über Subventionen beantragen. Neusten Berechnungen zufolge wird die gesetzliche Subventionsgrenze im Voranschlag 2012 erreicht werden. Somit werden entweder gesetzliche Änderungsvorschläge für die Subventionierung von spezifischen Leistungen oder aber eine entsprechende Anpassung des SubG erforderlich sein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese Grenze ab dem nächsten Budget erreicht wird. Dies bedeutet, dass jegliche Erweiterung der oben vorgeschlagenen Subventionen in einem anderen subventionierten Bereich kompensiert werden muss.

Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Einführung von Betreuungsgutscheinen nach dem Modell von Luzern oder grossen deutschen Städten dem Freiburger Bedarf nicht entspricht. Bei einem solchen System würden dem Staat seine Steuerungsmittel entzogen. Zudem würde die Umsetzung aufgrund der vielen Ansprechpersonen erschwert.

Artikel 10 führt einen finanziellen Beitrag von Seiten und zu Lasten der Arbeitgebenden ein. Dieser beläuft sich auf 0.4 Promille der für die Familienzulagen verbindlichen Lohnsummen, halb so viel wie im Kanton Waadt von den Arbeitgebenden verlangt wird. Damit die Arbeitgebenden keinen zusätzlichen administrativen Aufwand betreiben müssen, wird der Beitrag gleichzeitig eingezogen wie der Beitrag für die Familienzulagen. Er wird dem Staat entrichtet, der diesen dann nach dem gleichen Verhältnis wie bei seinem eigenen Beitrag gemäss Artikel 9 unter den Einrichtungen aufteilt. Für das Rechnungsjahr 2009 würde die Beteiligung Einnahmen in der Höhe von 2 680 000 Franken generieren, wodurch im Vorschul Sektor eine Übernahme von 9 % der Durchschnittskosten möglich wäre. Damit die Partnerschaft zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft besser wird und eine Nachkontrolle gesichert ist, soll eine Informationsplattform geschaffen werden. Diese Aufgabe könnte auch einer Kommission anvertraut werden, die bereits andere Aufgaben ausführt.

Der Gemeindebeitrag wird in **Artikel 11** geregelt. Er gilt für Einrichtungen, die eine Vereinbarung von Berufs- und Familienleben möglich machen (wie Kindertagesstätten, Tageseltern und ausserschulische Betreuungseinrichtungen), kann aber auch Spielgruppen oder andere Angebote zur Frühförderung mit einschliessen, die zur Entwicklung des Kindes beitragen. Die Höhe sowie die Einzelheiten der Beiträge werden in den von den Gemeinden und den Leistungserbringern unterzeichneten Vereinbarungen festgelegt. Allerdings muss zur Gewährleistung finanziell tragbarer Leistungen das Referenzraster der GSD herangezogen werden. Diese Lösung überlässt den Gemeinden eine grosse Autonomie bei der Festlegung ihres Beitrags.

Um die Höhe der Beiträge (die je nach Einkommen der Eltern variieren können) zu bestimmen und auch zu überprüfen, müssen die Gemeinden auf verschiedene – namentlich finanzielle – besonders schützenswerte Personendaten zugreifen können. Die Übermittlung dieser Daten ist nur zulässig, wenn sie zur Erfüllung der Aufgabe auch wirklich notwendig ist. Ansonsten gelten die Regeln des Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) und des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG).

Der finanzielle Beitrag des Staates und der Arbeitgebenden wird nur dann gewährt, wenn die Einrichtung die Anforderungen nach **Artikel 12** erfüllt. Den Gemeinden wiederum steht es frei, auch andere Einrichtungen mit einem finanziellen Beitrag zu unterstützen. Die Einrichtung muss einen erwiesenen Bedarf decken und einer tatsächlichen Nachfrage entsprechen. Im Allgemeinen steht eine Krippe mit hohem Belegungsgrad für einen erwiesenen Bedarf und eine tatsächliche Nachfrage. Die Einrichtung muss eine Betreuung anbieten, welche die Vereinbarkeit des Familien- und Berufslebens der Eltern ermöglicht. Um dieses Kriterium erfüllen zu können, muss die Betreuung regelmässig erfolgen und es müssen erweiterte Öffnungszeiten angeboten werden. Eine Harmonisierung der Einrichtungsbuchhaltungen ist nicht vorgesehen, jedoch stellen die allgemein anerkannten Grundsätze der Klarheit und der Transparenz einen Minimalstandard dar, der zwingend eingehalten werden muss. Gemäss Artikel 60 Abs. 3 der Kantonsverfassung muss der Preis, den die Eltern zu zahlen haben, finanziell tragbar sein. Der Entwurf schlägt weder eine Vereinheitlichung noch eine Harmonisierung der Tarife vor. Es ist jedoch vorgesehen, dass die GSD ein Bezugsraster veröffentlicht. Dieses wird auf Grundlage der Prozentanteile des Leistungspreises nach Abzug des Beitrages des Staates und der Arbeitgebenden erstellt. Der Höchstarif darf den kostendeckenden Preis der Leistung nicht übersteigen, nach Abzug der staatlichen Beiträge und des Arbeitgebendenbeitrags. Eine Einrichtung, die sich zu weit vom Bezugsraster entfernt, kann nicht auf die finanzielle Unterstützung von Staat und Arbeitgebenden zählen. Es wird ein Mindestpreis festgelegt; hierbei gilt der Grundsatz, dass Staat und Arbeitgebende nur subsidiär zu den Eltern eingreifen.

Die Einrichtung muss von einem Gemeinwesen oder einer gemeinnützigen Stiftung verwaltet werden. Die Beiträge des Staates und der Arbeitgebenden sollen den Zugang zu den Leistungen erleichtern; es geht hier also nicht darum, mehr Gewinn zu generieren, als für den reibungslosen Betrieb der Einrichtung nötig ist. Selbstverständlich gilt diese Anforderung nicht für eine innerbetriebliche Betreuungseinrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit. In solchen Fällen genügt es, wenn nur die familienergänzende Betreuungsaktivität keinen Gewinn generiert.

Artikel 13 stellt eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung dar, die für die familienergänzende Betreuung eines Kindes zu erbringen ist, das namentlich aufgrund einer Krankheit oder einer Behinderung eine besondere Betreuung benötigt.

Artikel 14 und 15 des Gesetzesentwurfes regeln die Frage der Grund- und Weiterbildung des Fachpersonals. Diese Bestimmungen festigen den bewährten Status quo. In Anbetracht der Entwicklung der Bildungsgänge bleiben zwei Arten von Situationen übrig, die zu Lasten dieser Fonds sind: die Ausbildung der Koordinatoren und Koordinatorinnen für die Tagesbetreuung und der Beitrag an die Ausbildung der Krippenleiterinnen und -leiter. Die Kosten im Zusammenhang mit der Lehre sind von diesen Bestimmungen nicht betroffen. Dieses Gebiet unterliegt den allgemeinen Bestimmungen über die Berufsausbildung.

Artikel 16 regelt die Frage der Rechtsmittel. Die Entscheide des JA können mittels Beschwerde bei der GSD angefochten werden. Gegen die Entscheide der GSD kann beim Kantonsgericht Beschwerde eingereicht werden. Was die Entscheide der Gemeinde betrifft, so können diese im Sinne von Artikel 153 des Gesetzes vom 25. September 1980 über die Gemeinden angefochten werden: Jede vom Gemeinderat gegenüber einer Privatperson oder einem Mitglied des Gemeindepersonals getroffene Verfügung kann innert dreissig Tagen durch Beschwerde an den Oberamtmann angefochten werden. Wenn eine solche Verfügung von einem dem Gemeinderat untergeordneten Organ oder von einer Rechtsträgerin oder einem Rechtsträger kommunaler Aufgabendelegation ausgeht, kann die betroffene Person innert dreissig Tagen beim Gemeinderat Einsprache erheben. Wenn dies in einem Gemeindereglement vorgesehen ist, so ist gegen eine Verfügung des Gemeinderates innert dreissig Tagen vorgängig beim Gemeinderat selbst Einsprache zu erheben. Die Bedarfsabklärung ist kein Entscheid im Sinne von Artikel 4 VRG und kann somit von den Einrichtungen auch nicht mit Beschwerde angefochten werden. Die Rechtsmittel für die Subventionen definieren sich entsprechend der Art der Vereinbarung, die zwischen der Einrichtung und der Gemeinde abgeschlossen wurde. Handelt es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, so ist das VRG anzuwenden.

Artikel 17 schafft den kantonalen zur Förderung der Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen. Dieser Fonds wird alljährlich vom Finanzinspektorat kontrolliert. Er ist zeitlich beschränkt und somit Bestandteil einer Übergangsbestimmung. Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

Durch die Verabschiedung des neuen Gesetzes wird das BEG aufgehoben, da sein Inhalt übernommen und den neuen Gegebenheiten angepasst wird. Die Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf die ausserschulische Betreuung erfordert ferner die Aufhebung von Artikel 8 Abs. 2 und 3 JuG.

8 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird der Staatsrat angehalten, rechtmässig anerkannte Krippen und Tagesfamilien finanziell zu unterstützen. Der Beitrag des Staates beträgt 10 % der durchschnittlichen Kosten der subventionierten Einrichtungen. Anhand der Zahlen aus Professor Alain Boutat-Ortweins Evaluation der durchschnittlichen Kosten der Freiburger

Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter (94.33 Franken pro Tag in der Krippe und 7.96 pro Stunde in der Tagesfamilie) sowie der absolvierten Stunden (1191 bewilligte Krippenplätze anfangs 2011, offen an 230 Tagen pro Jahr sowie 534 000 Stunden Betreuung durch Tagesfamilien) können die Kosten für die Subventionierung der Krippen auf 2 584 000 Franken und für die Tagesfamilien auf 430 000 Franken geschätzt werden. Diese Beträge entsprechen den Veranschlagungen aus dem Finanzplan. Allerdings sollten sie sich entsprechend dem Angebotsanstieg und einer späteren Neuevaluation der Standardkosten der Leistungen noch weiter entwickeln. Hinzu kommt der Beitrag für die Leistungen der Betreuungseinrichtungen, welche die Stundenpläne der Kindergärten ergänzen, der ab dem Zeitpunkt, an dem das Angebot der Nachfrage entspricht, zwischen 500 000 und 600 000 Franken pro Jahr kosten wird.

In seiner Funktion als Arbeitgeber wird der Staat Freiburg mit einem Beitrag von 0,4 ‰ einer Lohnmasse von über 1 200 000 000 Franken (Zeitpunkt des Inkrafttretens) rund 500 000 Franken zu entrichten haben.

Laut derzeitigem Trend werden in den kommenden drei Jahren zwischen 80 und 140 ausserschulische Betreuungsplätze pro Jahr geschaffen werden, was einen Durchschnitt von rund 110 Plätzen pro Jahr ergibt. Der kantonale Fonds zur Förderung der Schaffung von ausserschulischen Betreuungsplätzen müsste somit mit einer Million Franken ausgestattet werden.

Für den Zeitraum von fünf Jahren, der der Berechnung der periodischen Ausgaben im Sinne des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates entspricht, und unter Berücksichtigung eines jährlichen Kostenwachstums von 5 % für die Erhöhung der Anzahl Betreuungsplätze und von 3% für die Kostenerhöhungen der Leistungen, werden sich die Kosten des unterbreiteten Gesetzes für den Staat auf ca. 24 Millionen Franken belaufen.

Der Entwurf hält im Übrigen entweder an den Leistungen nach altem Gesetz fest (Aufsicht über die Betreuungseinrichtungen, Ausbildung) oder aber er verwirklicht das Bundesrecht (besondere Betreuung namentlich bei Krankheit oder Behinderung).

9 REFERENDUM

Das Gesetz unterliegt dem Gesetzesreferendum und dem fakultativen Finanzreferendum. Weil es sich um eine neue wiederkehrende Ausgabe handelt, sind für die Berechnung des für das obligatorische Finanzreferendum massgebenden Grenzbetrags die fünf ersten Jahre der Geltungsdauer des Gesetzes zu berücksichtigen (s. Artikel 25 FHG). In Berücksichtigung der Ausdehnung des Angebots (wahrscheinlicher Anstieg der Anzahl Krippenplätze von 1191 auf 1510) und des Beitrags, den der Staat als Arbeitgeber entrichten würde, stellt sich die Frage nach dem obligatorischen Finanzreferendum nicht.
