

**Gesetz über eine neue Art der Finanzierung
der Einrichtungen zur Betreuung von Kindern**

Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 27. August 2009 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (TGR S. 1517) beantragen die Grossrätinnen Antoinette de Weck und Nadine Gobet die Vorbereitung eines Gesetzesentwurfs, der sich am Gesetz über Kindertagesstätten des Kantons Waadt orientieren soll; an der Ausarbeitung sowie am Vollzug des Entwurfes sollen ferner auch die Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitgeberkreise beteiligt sein.

Das Waadtländer Gesetz sieht vor, dass eine Stiftung die Bedürfnisse ermittelt und den Ausbau des Angebots fördert. Diese Stiftung unterstützt die regionalen Betreuungsnetzwerke durch Subventionen, die durch die Gemeinden und den Kanton sowie durch einen Arbeitgeberbeitrag bezahlt werden.

Die Verfasserinnen der Motion sind der Ansicht, dass es für eine erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaft unabdingbar ist, dass die Arbeitgeberverbände von Beginn weg an der Ausarbeitung dieses Gesetzes beteiligt sind, dass sie durch eine Vertretung innerhalb des Stiftungsrates an dessen Umsetzung teilnehmen und dass sie ihren Beitrag selber festlegen.

Antwort des Staatsrates

Nachdem er die Vorschläge der Autorinnen der Motion untersucht hat, möchte sich der Staatsrat wie folgt dazu äussern:

I. Totalrevision des Gesetzes über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter

Am 28. September 1995 trat im Kanton Freiburg das Gesetz über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter (BEG) in Kraft. Durch das Gesetz konnte zwar grundsätzlich einer bestimmten Anzahl an Herausforderungen entsprochen werden und die zum Teil sehr unterschiedlichen Praktiken harmonisiert werden, doch hatte es auch seine Grenzen. Dabei haben namentlich die ungleiche Abdeckung des Kantonsgebiets und die zuweilen zu hohen Preise den Kanton dazu veranlasst, etwas zu unternehmen.

Mit der Verabschiedung der neuen Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 und insbesondere deren Artikel 60 Abs. 3 waren die Grundsteine für die Reformarbeiten gelegt und vom Freiburger Volk bestätigt worden. Demnach müssen einerseits die Betreuungsmöglichkeiten für nichtschulpflichtige Kinder auf Grundlage einer Zusammenarbeit zwischen Staat, Gemeinden und Privaten organisiert werden und andererseits diese Leistungen für alle finanziell tragbar sein. Was die ausserschulische Betreuung betrifft, so überträgt die Kantonsverfassung dem Staat zwar das Recht, aktiv einzugreifen, verpflichtet ihn jedoch nicht dazu.

Im Rahmen der neuen Verfassung hat der Staatsrat im 2007 eine Kommission ernannt, die mit der Totalrevision des BEG betraut wurde. Der Gesetzesentwurf kann im Juni 2010 in die Vernehmlassung geschickt werden.

Die Autorinnen der Motion weisen darauf hin, dass zum Gelingen der Reform eine Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern notwendig ist. Der Staatsrat geht sogar noch weiter,

hat er doch bereits von Beginn der BEG-Revision an alle Partnerinnen und Partner (kantonale und kommunale Akteurinnen/Akteure, private Leistungserbringer/innen und Partner/innen) in die Arbeiten miteinbezogen. Über eine Vertretung in der Kommission konnte sich der Freiburgerische Arbeitgeberverband an den Arbeiten beteiligen.

Die Westschweizer Gleichstellungskonferenz («Conférence romande de l'égalité») hat im März 2009 eine Studie mit dem Titel «Wenn die Arbeit mehr kostet als sie einbringt» publiziert. Darin werden die finanziellen Auswirkungen untersucht, die entstehen, wenn eine Familie beschliesst, dass ein Elternteil seine Arbeitszeit erhöht und die Kinder in die Krippe gegeben werden. Aus der Studie geht hervor, dass Betreuungskosten und zusätzliche Steuern in Freiburg einen grossen Teil, wenn nicht sogar die Gesamtheit der durch die zusätzliche Erwerbstätigkeit generierten Einkünfte schlucken. Dies ist insbesondere bei tieferen Einkommen der Fall.

Der Staatsrat ist sich bewusst, welche finanzielle Last die Familien tragen müssen und hat deshalb dem Vorschlag eines finanziellen Beitrags durch den Kanton für die Betreuung nichtschulpflichtiger Kinder von Anfang an zugestimmt. Er ist jedoch der Auffassung, dass diese Beteiligung in erster Linie die Familien und nicht die Gemeinden entlasten soll.

II. Das Waadtländer Modell

Der Kanton Waadt hat für die Tagesbetreuung von Kindern eine Stiftung gegründet. 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 übernimmt 14,4 % der Kosten für die Betreuung in Tagesstrukturen (inkl. Beitrag des Kantons Waadt in Höhe von 6 %, Restbetrag zulasten der Gemeinden und der Arbeitgeber).

Die Stiftung wird von einem Stiftungsrat verwaltet, der aus 12 Mitgliedern und einer Präsidentin besteht, darunter drei Mitglieder als Vertretung des Staates, drei Mitglieder, die von den Gemeinden vorgeschlagen werden, drei Mitglieder, die von Wirtschaftsorganisationen vorgeschlagen werden, die ihrerseits vom Staatsrat anerkannt worden sind, und schliesslich drei Mitglieder, die von der beratenden Kammer vorgeschlagen werden. Neben der Subventionierung der zahlreichen regionalen und lokalen Betreuungsnetzwerke fallen der Stiftung noch verschiedene andere Aufgaben zu, wie zum Beispiel die Beurteilung des Betreuungsbedarfs sowie 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.

Die 28 regionalen Tagesbetreuungsnetzwerke bestimmen ihre Tarifpolitik selber. Je nach Verfügbarkeit stehen den Kindern, die auf dem Gebiet des Netzwerks wohnhaft sind, Plätze in den kollektiven Betreuungsstrukturen sowie in den Pflegefamilien, die Mitglied des jeweiligen Netzwerks sind, zur Verfügung.

Die Gelder der Stiftung setzen sich aus einem jährlichen Beitrag des Staates, einem jährlichen Beitrag der Gemeinden, Beiträgen des Kostenausgleichsfonds, die gemäss dem Waadtländer Gesetz über die Familienzulagen bei den Arbeitgebern erhoben werden, Spenden, Nachlassen und weiteren Beiträgen, gegebenenfalls auch aus Bundesbeiträgen, zusammen. Was die Arbeitgeberbeiträge betrifft, so bestimmen die vom Staatsrat dazu anerkannten, repräsentativen Wirtschaftsorganisationen den Anteil, den die Arbeitgeber in den Kostenausgleichsfonds zu entrichten haben. Dieser Beitragsanteil darf jedoch von Gesetzes wegen nicht weniger als 0,8 ‰ der Lohnsumme betragen. Sobald der Beitragsanteil festgelegt wurde, erklärt der Staatsrat diesen für alle Arbeitgeber des Kantons als obligatorisch.

In Bezug auf die Motion muss angefügt werden, dass es den Arbeitgebern frei steht, ihre finanzielle Beteiligung zu erhöhen. Allerdings – und dies ist besonders wichtig – dürfen sie keinen geringeren Beitrag als denjenigen aus dem Gesetz festlegen.

III. Vorschläge des Staatsrates

Der Staatsrat schlägt vor, die bereits unternommenen Schritte weiterzuführen, vor allem, weil ja die Umsetzung eines Teils der Vorschläge der Motionärinnen bereits im Gange ist und der Entwurf der Totalrevision des BEG in Kürze unterbreitet werden soll.

Der Staatsrat war seit Beginn der Gesetzgebungsarbeiten im 2007 offen für eine allfällige finanzielle Beteiligung des Kantons. Die Autorinnen der Motion weisen darauf hin, dass die Kosten für die familienexterne Betreuung für einzelne Gemeinden ziemlich hoch ausfallen können. Dies ist vollkommen richtig. Nichtsdestotrotz muss zur Beurteilung der Lastenaufteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden die Gesamtheit der Aufgaben und Ausgaben analysiert werden und nicht jeder Bereich einzeln. Von daher ist es sinnvoll, die Aufgaben klar einzuteilen und einige davon gänzlich oder zumindest mehrheitlich der einen oder der anderen Einheit zuzuteilen.

Dem Vorbild einer knappen Mehrheit der Schweizer Kantone folgend schlägt der Staatsrat für die Betreuung im Vorschulalter zusätzlich zu den kommunalen Bemühungen die Einführung eines kantonalen Beitrags vor. Dazu wünscht sich der Staatsrat ein möglichst einfaches und unbürokratisches System. Aus diesem Grund prüft er die Einführung einer Pauschale pro Betreuungsstunde, wodurch die Gefahr einer unausgeglichene oder gar willkürlichen Aufteilung, die nur zu neuen Ungleichheiten führen würde, gebannt wäre. Allerdings möchte der Staatsrat keine Unterstützungsmassnahmen für die Betriebskosten der ausserschulischen Betreuungseinrichtungen einführen, da dieser Bereich – sowohl in Freiburg wie auch in der Mehrheit der anderen Kantone – in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt.

Die Idee, wonach sich die Arbeitgeber über einen Beitrag an den Betreuungskosten beteiligen, der nach dem gleichen Modell bezogen wird, wie die Familienzulagen, wurde bereits zu Beginn der Arbeiten im 2007 untersucht. Die Kommission hat sie in ihren Vorentwurf integriert.

Wie aus einer Studie der «Conférence latine des bureaux de l'égalité» (Titel: «La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte»¹) hervorgeht, entstehen für die Arbeitgeber diverse Nutzen aus den familienexternen Betreuungsstrukturen, mit denen Familie und Beruf unter einen Hut gebracht werden kann:

- Dank einer stärkeren Beteiligung am Arbeitsmarkt nimmt die Kaufkraft der Familien zu.
- Die Eltern behalten ihr berufliches Wissen und verbessern dieses, wodurch sie in ihrem gesamten Berufsleben Zugang zu qualifizierteren 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 Arbeitgeber.
- 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, weil sie Betreuungseinrichtungen anbietet.

Bei der Festlegung der Beiträge durch die Arbeitgeber muss den wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden. Darüber hinaus werden die Arbeitgeber über

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

eine eigens dafür bestimmte Kommission über die Verwendung des Arbeitgeberanteils informiert.

Bei ihren Arbeiten hat die mit der Totalrevision des BEG betraute Kommission verschiedene kantonale Modelle der Unterstützung von familienexternen Betreuungsstrukturen untersucht. Das Konzept einer Stiftung, die – wie im Kanton Waadt – die Aufsicht über zahlreiche regionale Netzwerke hat, wurde von allen Beteiligten abgelehnt. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint dieses Modell den Erwartungen des Kantons nicht zu entsprechen. Folglich ist die Schaffung einer Stiftung nach Waadtländer Vorbild in den Augen des Staatsrates nicht angebracht.

IV. Schluss

Demzufolge und angesichts der Arbeiten, die in diesem Bereich bereits durchgeführt worden sind, beantragt der Staatsrat, die Motion zweizuteilen und

- die Annahme desjenigen Teils der Motion, in dem die Ausarbeitung eines Gesetzes über die familienexternen Betreuungseinrichtungen in Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsvertretern sowie die Einführung einer Beteiligung des Staates und der Arbeitgeber an den familienexternen Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter vorgeschlagen wird, und die damit einhergehende Bestätigung der Ergebnisse der Arbeiten, die bereits während den zwei Jahren vor Einreichen der Motion durchgeführt worden sind;
- die Ablehnung aller Vorschläge, die darüber hinausgehen, insbesondere der Schaffung einer Stiftung nach Vorbild des Kantons Waadt.

Sollte der Grosse Rat eine Zweiteilung ablehnen, so schlägt der Staatsrat vor, die Motion abzuweisen.

Freiburg, den 4. Mai 2010