



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Giovanna Garghentini Python / Rose-Marie Rodriguez
Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien

2014-GC-146

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 12. September 2014 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat stellen die Grossrätinnen Giovanna Garghentini Python und Rose-Marie Rodriguez die Behauptung auf, dass der Besuch von vorschulischen Betreuungseinrichtungen die Entwicklung der Kinder fördert. Dabei beziehen sie sich auf verschiedene Studien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Aus diesen geht hervor, dass die vorschulische Betreuung besonders bei fremdsprachigen Kindern Wirkung zeigt. Aus diesem Grund verlangen die Grossrätinnen vom Staatsrat einen Bericht über: die Anzahl, den Standort und die Art der Einrichtungen zur Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien; den Anteil dieser Kinder, die eine Krippe oder eine andere Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter besuchen; die verschiedenen Massnahmen, welche diese Krippen oder Einrichtungen umsetzen, um solche Kinder aufnehmen zu können; die bestehenden oder noch bereitzustellenden Mittel, mit denen die Eltern dieser Kinder dazu veranlasst werden können, ihre Kinder in eine Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu schicken.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die familien- und sozialpolitische Thematik der frühzeitigen Integration von sozial benachteiligten Kindern in Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter ein aktuelles Thema ist, das in verschiedenen neueren Studien behandelt wird, so z. B. in der Studie von Dr. Margrit Stamm zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz (2009) oder der OECD-Studie *Starting Strong* (2012) oder noch eingehender in den Beobachtungen der Caritas zur Armutspolitik 2013. Bei diesen Debatten liegt der Fokus oftmals auf der Chancengleichheit, der Früherkennung von Schwierigkeiten und der sozialen Integration. Ziel der Freiburger Familienpolitik ist die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben; so war sie denn in den letzten Jahren darauf ausgerichtet, die Chancengleichheit zu fördern. In diesem Sinne sollte die finanzielle Tragbarkeit der Betreuungseinrichtungen durch die Umsetzung des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) für alle Familien gewährleistet werden. Das FBG hat einen starken Einfluss auf die Art und Weise, auf die sich das familienergänzende Betreuungsangebot auf dem Kantonsgebiet entwickeln soll. Es will eine genügende Anzahl an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen garantieren, welche die Vereinbarung von Familien- und Berufsleben ermöglichen und die Chancen auf Ausbildung und Integration erhöhen, namentlich auch für Jugendliche mit Migrationshintergrund oder aus sozial schwachen Milieus (s. Botschaft Nr. 238 vom 1. März 2011 des Staatsrates an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen [FBG], Seite 2).

Das FBG stärkt nicht nur die Grundsätze der früheren Gesetzgebung, sondern definiert auch klar die Verantwortung der einzelnen Stellen. Die Gemeinden müssen den Bedarf an familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen beurteilen und der Staat muss die Schaffung von Betreuungseinrichtungen fördern, indem er darauf achtet, dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen beurteilen (Art. 7 FBG). In sozialer Hinsicht stärkt die Anwendung des FBG sowohl die Integration als auch den sozialen Zusammenhalt der Kinder und der Eltern, aber auch der Personen mit Behinderungen. Durch die soziale Durchmischung in den Betreuungseinrichtungen wird die Chancengleichheit gestärkt, durch den Zugang zur Arbeitswelt die Gleichstellung von Frau und Mann.

Genau wie das Jugendgesetz vom 12. Mai 2006 (JuG) basiert das FBG auf die Werte, die in der UN-Kinderrechtskonvention massgebend sind, so z. B. die Förderung von Voraussetzungen, die die harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen begünstigen, unter Beachtung der Chancengleichheit, oder die Prävention und der Schutz von Kindern, deren körperliche, intellektuelle und psychische Integrität gefährdet ist.

Jenseits dieser allgemeinen Erwägungen stellt der Staatsrat fest, dass das Postulat keine Definition für das Konzept «sozial benachteiligt oder in Armut lebend» enthält. Auch geht nicht eindeutig hervor, unter welchem Blickwinkel die Fragen der Grossrätinnen, die sich speziell auf Ergebnisse im Zusammenhang mit fremdsprachigen Kindern beziehen, beantwortet werden sollen. Zum einen enthält die Literatur diverse Definitionen, zum anderen beinhalten die Risikofaktoren für die kindliche Entwicklung eine Reihe von komplexen Problemstellungen, wodurch es nicht möglich ist, die Fragen genau zu beantworten. Es sind lediglich die folgenden allgemeinen Lösungsansätze möglich:

1. Anzahl, Standort und Art der Einrichtungen zur Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien

Das Jugendamt (JA) hat alle Arten von Betreuungseinrichtungen, Krippen, ausserschulischen Betreuungseinrichtungen, Tageselternvereinen, Spielgruppen, Waldspielgruppen usw. des Kantons in ein Verzeichnis aufgenommen. Um den Eltern die Suche nach einer Betreuungseinrichtung in ihrer Nähe zu erleichtern, stellt es diesen auf seiner Homepage eine interaktive Karte zur Verfügung.¹

Die Einrichtungen verfolgen die unterschiedlichsten Ziele (Vereinbarung von Berufs- und Familienleben, Sozialisierung, psychomotorische Entwicklung usw.). Folglich hilft die familienergänzende Betreuung dem Kind im weitesten Sinne, sich ausserhalb der Familie weiterzuentwickeln, indem sie ihm die Möglichkeit zur Partizipation und zum Kontakt mit anderen gibt.

2. Anteil Kinder aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien, die eine Krippe oder eine andere Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter besuchen

Diese Art von Statistik führt das JA nicht. Gemäss FBG müssen die Betreuungseinrichtungen allen Kindern ohne Unterscheidung nach Nationalität, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit offenstehen. Ausserdem sind es die Gemeinden, die dafür sorgen müssen, dass es genügend vor- und ausserschulische Betreuungsplätze gibt. Die zur Anmeldung der Kinder sowie zur Tarifgestaltung erforderlichen Informationen gehen an die Einrichtungen und ggf. an die Gemeinden, die sie

¹ <http://www.fr.ch/sej/de/pub/familienexterne/kartographie.htm>.

subventionieren (Art. 6 Abs. 3 FBG); somit verfügen nur sie über diese Informationen. Für die Übermittlung der Personendaten gelten übrigens die allgemeinen Grundsätze des Datenschutzes.

3. Massnahmen, welche die Krippen oder Einrichtungen umsetzen, um Kinder aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien aufnehmen zu können

a) Finanzielle Tragbarkeit

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

Anhand von einem Bezugssystem, das von der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) veröffentlicht wird und in dem ein Tiefstpreis festgelegt wird, definiert das FBG auch die finanzielle Tragbarkeit des Tarifs.

b) Gewährleistung der Qualität der Leistungen

Gemäss Bundesverordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) unterliegen die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen der Aufsicht des JA. Letzteres erstellt die einschlägigen Bewilligungen und achtet darauf, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Um den Betreuungseinrichtungen zu helfen, die Qualität der Betreuung zu gewährleisten, hat der Kanton Normen und Empfehlungen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen erlassen. Die Einrichtungen sind ihrerseits verpflichtet, ein eigenes Betreuungskonzept zu erstellen, dem eine gemeinsame Arbeitsweise zu Grunde liegt. Im Gegenzug werden ihnen verschiedene Instrumente zur Verfügung gestellt, die zur Betreuungsqualität beitragen und eine harmonische Entwicklung der Kinder ermöglichen.

4. Bestehende oder noch bereitzustellende Mittel, mit denen die Eltern von Kindern aus sozial benachteiligten oder in Armut lebenden Familien dazu veranlasst werden können, ihre Kinder in eine Einrichtung zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu schicken

Der Staatsrat weist auf die verschiedenen Mittel hin, die es derzeit im Kanton gibt: Pflicht für die Gemeinden, alle vier Jahre die Zahl und die Art der familienergänzenden Betreuungsplätze zu beurteilen; finanzieller Beitrag des Kantons und der Arbeitgeber zugunsten der Eltern; möglicher finanzieller Beitrag für die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen (Art. 13 FBG); Ausbau des Unterstützungsangebots für Eltern. Des Weiteren leisten die Gemeinden im Sinne von Artikel 8 und 11 FBG einen finanziellen Beitrag, der die Einführung von degressiven Beitragskalkülen ermöglicht, die wiederum der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern Rechnung tragen.

Die Kleinkinderförderung darf nicht einfach an die Einrichtungen delegiert werden; vielmehr fällt sie in die Zuständigkeit der Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuung und muss auch die Familien miteinbeziehen. Die Familie ist nämlich als primäre Sozialisationsinstanz der wichtigste Einflussfaktor, weshalb die Einbringung der Eltern ein wichtiger Aspekt für die Kleinkinderförderung darstellt. Folglich möchte der Staatsrat betonen, wie wichtig es ist, die Eltern für die verschiedenen verfügbaren Instrumente zu sensibilisieren.

Er möchte ausserdem auf das Inventar im Bericht «Unterstützung der Kinder und Jugendlichen im Kanton Freiburg. Stand der aktuellen Politik und Entwicklungspotenzial» und dessen Anhang² sowie auf den Bericht «Bestandsaufnahme und Analyse des Massnahmenangebots für die Kinder und Jugendlichen in den Gemeinden des Kantons Freiburg» hinweisen; diese zeigen einerseits auf, inwiefern die verschiedenen Direktionen des Staates an der hier behandelten Thematik beteiligt sind, und andererseits, dass die Gemeinden der unerlässliche Partner für die Umsetzung dieser Instrumente und die gute Integration der Familien sind.

All diese Elemente werden in der Strategie «Je participe! – I mache mit!» für die Kinder- und Jugendpolitik der GSD wieder aufgegriffen.

Schluss

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass es schwierig ist, die von den Postulantinnen verlangten Antworten zu liefern, zumal die betreffenden Kinderkategorien nicht definiert werden und entsprechende Statistiken fehlen. Er kann indes ankündigen, dass der erste Bericht über die Armut, der dem Postulat 2010-GC-11 Andrea Burgener Woeffray/Bruno Fasel Folge leistet, Informationen im Zusammenhang mit dem angesprochenen Thema enthalten wird; dieser wird dem Grossen Rat in Kürze vorliegen.

Der Staatsrat weist noch darauf hin, dass auch die flankierenden Massnahmen im Rahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) in Form eines nicht unwesentlichen finanziellen Beitrags zur Finanzierung von Begleitmassnahmen in den Bereichen Berufsbildung, Familienzulagen und familienergänzende Tagesbetreuung berücksichtigt werden sollten.

Abschliessend empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat abzulehnen.

5. September 2016

² Bericht «Unterstützung der Kinder und Jugendlichen im Kanton Freiburg. Stand der aktuellen Politik und Entwicklungspotenzial» (deutsche Zusammenfassung), «Portraits des politiques de l'enfance et de la jeunesse de l'Etat de Fribourg» (Anhang 1, nur Französisch)», GSD, Staat Freiburg, 2015.