



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Senti Julia / Schwander Susanne

2019-GC-46

Flexibles System für die subventionierte Kinderbetreuung – Änderung des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 28. März 2019 eingereichten und gleichentags begründeten Motion fordern die Grossrätinnen Julia Senti und Susanne Schwander eine Änderung des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG), damit die Gemeinden über Betreuungsgutschriften die Eltern und nicht die Einrichtungen subventionieren können.

Aktuell sind die Gemeinden des Kantons Freiburg gemäss Artikel 6 Abs. 3 FBG verpflichtet, eine als notwendig erachtete Zahl von vor- und ausserschulischen Betreuungsplätzen anzubieten, zu unterstützen und zu subventionieren. Die Anzahl Plätze wird mit einer alle vier Jahre durchgeführten Bedarfsabklärung bestimmt.

Um dieser Pflicht nachzukommen, schaffen die Gemeinden Einrichtungen auf ihrem Gebiet oder schliessen Vereinbarungen mit bestehenden Einrichtungen ab. Die Eltern sind so an die von der Gemeinde subventionierten Einrichtungen gebunden, wenn sie von den Subventionen profitieren wollen, und können den Anbieter nicht frei wählen. Das aktuelle System wird von den Motionärinnen als einschränkend und unflexibel bewertet. Sie sind der Ansicht, dass es nicht den aktuellen Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht und einen immensen administrativen Aufwand für die Einrichtungen darstellt.

Die Einführung eines Systems mit Betreuungsgutschriften würde den Familien ermöglichen, die Kinder am Ort ihrer Wahl betreuen zu lassen: in der Nähe ihres Arbeitsortes, Arbeitswegs oder Wohnorts.

II. Antwort des Staatsrats

1. Finanzierungsart: Objekt- oder Subjektfinanzierung

Die familienergänzende Tagesbetreuung kann auf unterschiedliche Weise subventioniert werden. Zu den in den letzten Jahrzehnten entwickelten Hauptlösungen gehören die Objektfinanzierung und die Subjektfinanzierung.

Mit der Objektfinanzierung werden die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen von der öffentlichen Hand direkt unterstützt. Die Beiträge sind grundsätzlich finanzieller Art, können aber auch aus einer Mietbefreiung oder anderen Leistungen bestehen. Das Gesetz über die Betreuungseinrichtungen (FBG) stützt sich auf die Objektfinanzierung. So wurden seit dessen Inkrafttreten im Januar 2012 17 Krippen und 724 Plätze geschaffen, wodurch die Zahl der Krippen im Kanton auf

63 gestiegen ist (1935 anerkannte Plätze). Seit Juni 2012 wurden 51 ausserschulische Betreuungseinrichtungen geschaffen. Im Kanton gibt es insgesamt 106 dieser Einrichtungen.

Bei einer Subjektfinanzierung zahlt das Gemeinwesen den Eltern oder den Einrichtungen einen Betrag aus, der von den tatsächlichen Betreuungskosten abhängt. Die Subventionsmittel sind gebunden und werden nur für tatsächliche Leistungen ausbezahlt. Die Eltern können so ein Betreuungsangebot wählen und die zuständige Behörde legt die Kriterien für den Erhalt und den Betrag der Finanzhilfe fest. Diese Finanzierungsart wurde in Form von Betreuungsgutschriften entwickelt, die namentlich in Luzern und Pratteln BL eingeführt wurden. Ausserdem führt die Stadt Biel ab August 2020 Betreuungsgutschriften ein.

Das in Pratteln entwickelte System funktioniert konkret wie folgt: Die Eltern wenden sich an eine Einrichtung ihrer Wahl. Diese macht ihnen einen Vorschlag und informiert sie über das Subventionsgesuch. In der Folge reichen die Eltern bei der Gemeinde ein Gesuch ein, welche diese Anfragen prüft, den öffentlichen Beitrag berechnet («Betreuungsgutschrift») und einen Entscheid trifft. Die Subventionen für die Anbieter in der Gemeinde werden direkt an die Einrichtung ausbezahlt. Für externe Leistungen kann die Gemeinde den subventionierten Betrag den Eltern auszahlen. In Luzern erhalten Eltern, die einen Betreuungsplatz gefunden haben, von der Einrichtung eine Betreuungsbestätigung. Diese reichen sie mit dem Antrag um Betreuungsgutscheine bei der Gemeinde ein.

2. Chancen und Risiken

Gemäss Kibesuisse, dem Verband Kinderbetreuung Schweiz, gibt es in der Schweiz keine umfassende Studie zu den verschiedenen Finanzierungsformen der familienergänzenden Betreuung und den Auswirkungen einer Subjektfinanzierung mit Wahlfreiheit. Zurzeit steht Kibesuisse dem System mit Betreuungsgutschriften kritisch gegenüber (Merkblatt: Objekt- und Subjektfinanzierung, 2018):

*«**Eltern:** Mit der direkten Subjektfinanzierung haben die Eltern am ehesten die Möglichkeit, die passende Betreuung für ihre Kinder selber zu wählen, sofern eine Auswahl vorhanden ist. Zusatzleistungen in der Betreuung wie besondere Ernährung, Zweisprachigkeit oder das QualiKita-Label sind jedoch meist von einer Subventionierung ausgeschlossen und müssen von den Eltern bezahlt werden. Dies birgt die Gefahr der Diskriminierung. Für Eltern mit geringen finanziellen Mitteln bleiben deshalb solche zusätzlichen Angebote verschlossen. Die soziale Durchmischung ist eingeschränkt. Ein weiterer Faktor wirkt auf die Wahlfreiheit der Eltern: Für eine echte Wahlfreiheit ist ein vielseitiges und umfangreiches Betreuungsangebot im Einzugsgebiet der Eltern notwendig. Dieses ist jedoch in ländlichen Gebieten noch nicht immer gegeben.*

***Betreuungsanbieter:** Besteht eine echte Wahlfreiheit der Eltern bezüglich des Betreuungsangebotes, kommen die Anbieter in eine Konkurrenzsituation, welche den Preis und die Qualität des Angebots beeinflussen kann. In einem solchen Markt müssen sich die Anbieter positionieren, um bestehen zu können. Die Positionierung kann über eine Qualitätssteigerung erfolgen (QualiKita-Label, besondere pädagogische Konzepte) oder über eine Qualitätssenkung (weniger qualifiziertes Personal). Die Aufsichts- und Bewilligungsbehörden sind gefordert, Standards zu setzen, damit Betreuungsanbieter vergleichbare Mindest-Qualitätsvorgaben erfüllen. »*

Das Beispiel der Stadt Biel ist ebenfalls relevant. In der Stadt Biel gibt es heute 710 Krippenplätze, wovon etwas mehr als 360 subventioniert sind. Der Stadt fehlen jedoch ungefähr 240 Betreuungsplätze, was zu langen Wartelisten für die subventionierten Plätze führt, während die nicht subventionierten Krippen freie Plätze haben. In Freiburg liegt die Herausforderung nicht in diesem Bereich, da mit der aktuellen Subventionierung bereits fast alle Plätze subventioniert sind.

3. Deckung des Bedarfs gemäss FBG

Der Freiburger Gesetzgeber hat ein System gewählt, das den Gemeinden die Verantwortung überträgt, wobei ihre Autonomie gewahrt wird. Das FBG sieht ein finanziell erschwingliches Dispositiv vor, das eine von der Finanzkraft der Eltern abhängige Elternbeteiligung ermöglicht, mit Beteiligung von Staat und Arbeitgeber für die Reduzierung des Selbstkostenpreises sowie der finanziellen Beteiligung der Gemeinden für den verbleibenden Anteil. Dazu wurde den Gemeinden anvertraut, den Bedarf an Betreuungsplätzen der Gemeindebevölkerung zu prüfen und ausreichend vor- und ausserschulische Betreuungsplätze bereitzustellen, damit Familie und Beruf in Einklang gebracht werden können. Mit dem System der Betreuungsgutschriften würden die Gemeinden ihr wichtigstes Instrument für die Planung und Bereitstellung des Angebots verlieren.

Die Motionärinnen wünschen die Schaffung einer familienergänzenden Tagesbetreuung in der Nähe des Arbeitsortes, des Arbeitswegs oder des Wohnorts. Der Staatsrat, der ebenfalls darauf hinarbeitet, schlägt hingegen vor, dieses Ziel auf eine andere Weise zu erreichen.

In der Botschaft vom 1. März 2011 zum Gesetzesentwurf über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen führte der Staatsrat aus, dass es den Gemeinden freisteht, die Planungsaufgaben selber oder zusammen mit anderen Gemeinden auszuführen. Ausgehend von der Idee, die Grundlagen für eine Planung und ein Angebot zu bilden, die sich nicht auf einzelne Gemeinden beschränken, sondern regional entwickelt werden können, während den gemeindeübergreifenden Einrichtungen die notwendige Zeit für ihren Aufbau gelassen wird, verankerte der Staatsrat im Reglement vom 27. September 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBR) als weitere Massnahme, dass «*die Gemeinden oder Gemeindeverbände [...] die Zahl und die Art der Betreuungsplätze, die zur Bedarfsdeckung nötig sind*» ermitteln.

4. Beurteilung

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Einführung eines Systems mit Betreuungsgutschriften grundsätzliche Fragen aufwirft, und dass der Nutzen ungewiss ist. Das vorgeschlagene System hätte sicherlich Auswirkungen auf die gleichmässige Verteilung des Angebots im Kanton, die Steuerungsmöglichkeiten, die angestrebten Ziele (Vereinbarkeit von Familie und Beruf, soziale Integration der Kinder, Förderung der Chancengleichheit) und möglicherweise gar auf das Genehmigungs- und Aufsichtssystem.

Die Einführung eines Systems mit Betreuungsgutschriften würde eine vollständige Überarbeitung des FBG erfordern. Auch haben nicht alle Einrichtungen die gleichen Betriebskosten, und ihre Tagespreise können nicht verglichen werden. Es bestünde die Gefahr einer Ungleichbehandlung.

Es ist anzumerken, dass es bereits flexible Lösungen gibt. Mit dem aktuellen System können die Eltern in einigen Gemeinden einen anderen Anbieter auswählen, und die Gemeinden verfügen über Einzelvereinbarungen mit Einrichtungen, die Kinder betreuen.

Zudem hält der Staatsrat fest, dass er im Rahmen der Steuerreform einen Fonds gebildet hat, mit dem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Hinzufügen eines Artikels im FBG gefördert werden soll. Dieser Fonds ermöglicht ab 1. Januar 2020 die Entwicklung von innovativen Betreuungsmodellen, namentlich die Eröffnung von Krippenplätzen an strategischen Orten des Kantons.

Schliesslich sehen die Arbeiten im Rahmen des DETTEC derzeit vor, dass die Kompetenzen vom Staat an die Gemeinden übertragen werden. Eine solche Übertragung scheint sich nicht mit der Einführung eines Systems mit Betreuungsgutschriften vereinbaren zu lassen, denn ein solches muss – um effizient zu sein – auf dem gesamten Kantonsgebiet auf Basis der «Freizügigkeit» funktionieren können.

5. Fazit

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der Staatsrat, diese Motion abzulehnen.

5. November 2019