



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-126

Fehlende Beiträge für Krippenplätze in der Gemeinde Montagny

Urheber:	Berset Alexandre
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	24.05.2024
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	24.05.2024
Antwort des Staatsrats:	05.11.2024

I. Anfrage

In der *La Liberté* vom 22. Mai 2024 haben wir erfahren, dass die Gemeinde Montagny beschlossen hat, keine Beiträge mehr zu gewähren für Eltern, die ihre Kinder im Jahr 2024 in einer Kindertagesstätte anmelden. Diese Situation bringt Familien in eine äusserst schwierige Lage. Es ist absolut inakzeptabel, dass Familien ihren Anspruch auf Beiträge wegen ihres Wohnorts und dem Willen einer Gemeinde verlieren. Die Schweiz hat bereits einen enormen Rückstand in Bezug auf die Gleichstellung von Frau und Mann, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Unterstützung der Kinderbetreuung ausserhalb der Schulzeiten. Die spärlichen Errungenschaften dürfen aufgrund der finanziellen Situation der Gemeinden auf keinen Fall Nachteile erfahren.

Vor diesem Hintergrund bittet der Grossrat den Staatsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Hat die Gemeinde Montagny das Recht, über die vollständige Streichung von Beiträgen für Krippenplätze zu entscheiden?
2. Findet der Staatsrat, dass die aktuellen Gesetzesgrundlagen unzureichend sind, um den Beitragsanspruch für alle Familien im Kanton sicherzustellen?
3. Ist der Staat Freiburg dazu befugt, in dieser Situation einzugreifen, um den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde Montagny die Subventionierung der Krippenplätze zu gewährleisten?
4. Wenn der Staatsrat die Befugnis hat, einzugreifen, beabsichtigt er, den betroffenen Familien zu helfen, und wenn ja, wie?
5. Allgemeiner gefragt: Ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Politik zur Unterstützung der Kinderbetreuung (Anzahl Krippenplätze und ihre geografische Verteilung, Kosten für Krippenplätze und Ungleichheiten zwischen den Gemeinden, kein Elternurlaub usw.) rasch verstärkt und verbessert werden muss?

II. Antwort des Staatsrats

1. *Hat die Gemeinde Montagny das Recht, über die vollständige Streichung von Beiträgen für Krippenplätze zu entscheiden?*
2. *Findet der Staatsrat, dass die aktuellen Gesetzesgrundlagen unzureichend sind, um den Beitragsanspruch für alle Familien im Kanton sicherzustellen?*

Die Verpflichtungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände sind in Artikel 6 und 11 des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) verankert.

Diese Bestimmungen verpflichten die Gemeinden oder Gemeindeverbände dazu, die Zahl und die Art der Betreuungsplätze, die zur Deckung des familienergänzenden Betreuungsbedarfs nötig sind, unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung regelmässig zu beurteilen. Sie berücksichtigen dabei sowohl die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben als auch die Aspekte der Sozialisierung und die demografische Entwicklung (vgl. Art. 6 Abs. 1 FBG sowie Botschaft SR 238). Die Abklärung stützt sich auf alle objektiven Kriterien, welche die Gemeinden zur Antizipation des Bedarfs in der Hand haben (Art. 4 Abs. 2 FBR). Die Nachfrage der Eltern ist ein objektives Kriterium, das auf den Bedarf an Vereinbarkeit von Beruf und Familie hinweist, auf den die Wohngemeinde angemessen reagieren muss.

Entsprechend der Bedarfsabklärung bieten die Gemeinden eine ausreichende Zahl vor- und ausserschulischer Betreuungsplätze an und unterstützen und subventionieren diese. Dazu schaffen sie selber solche Einrichtungen oder schliessen mit bewilligten Betreuungseinrichtungen oder mit Dachverbänden Verträge ab (Art. 6 Abs. 3 und 4 FBG).

Der finanzielle Beitrag der Gemeinden soll sowohl vorschulischen als auch ausserschulischen Betreuungseinrichtungen die Einführung von degressiven Beitragsskalen ermöglichen (Art. 11 FBG).

Aufgrund dieser Ausführungen ist der Staatsrat der Ansicht, dass das Gesetz explizit auf die Verantwortung der Gemeinden in Sachen Beiträge hinweist. Sie müssen subventionierte Plätze anbieten, unabhängig davon, ob es sich um Plätze in kommunalen Einrichtungen oder in vertraglich verpflichteten Einrichtungen handelt.

3. *Ist der Staat Freiburg dazu befugt, in dieser Situation einzugreifen, um den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinde Montagny die Subventionierung der Krippenplätze zu gewährleisten?*
4. *Wenn der Staatsrat die Befugnis hat, einzugreifen, beabsichtigt er, den betroffenen Familien zu helfen, und wenn ja, wie?*

Die Ausgestaltung von Beziehung und Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und dem Staat Freiburg basiert auf verschiedenen Gesetzesgrundlagen.

Erstens trägt der Staat im Sinn der Freiburger Kantonsverfassung (Art. 60 KV) die Verantwortung, ein Betreuungssystem für nichtschulpflichtige Kinder zu schaffen, und zwar in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Privaten. In Bezug auf den finanziellen Aspekt erwähnt besagter Artikel, dass die Leistungen «für alle finanziell tragbar sein» müssen (Art. 60 Abs. 3 KV-FR), was zwangsläufig ein Beitragssystem impliziert.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die finanzielle Unterstützung des Staates, der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden – die eine Senkung der Krippentarife ermöglicht – nur dann gewährt wird, wenn die Einrichtung den Eltern einen finanziell tragbaren Preis in Rechnung stellt. Damit die Gemeinden die Unterstützung des Staates und der Arbeitgeber erhalten, müssen sie die Betreuungsplätze sodann in erster Linie subventionieren, um die Einführung finanziell erschwinglicher, degressiver Tarife zu ermöglichen (Art. 11 FBG).

Zweitens muss der Staat gemäss Gesetzgebung über die familienergänzenden Betreuungseinrichtungen (FBG und sein Reglement) in Zusammenarbeit mit den Gemeinden auf eine Gesetzesumsetzung achten, die den regionalen Besonderheiten und dem ermittelten Betreuungsbedarf entspricht. Zu diesem Zweck sorgt er insbesondere dafür, dass die Gemeinden den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln (Art. 7 Abs. 2 FBG). Darüber hinaus berät der Staat die Gemeinden bei der Angebotsplanung.

Schliesslich stehen die Gemeinden und die übrigen gemeinderechtlichen Körperschaften nach dem Gesetz über die Gemeinden (GG) unter der Oberaufsicht des Staates, die durch den Staatsrat, durch die für die Gemeinden zuständige Direktion, durch die Oberamtmänner, durch das Amt für Gemeinden und durch die in der Spezialgesetzgebung bezeichneten Behörden ausgeübt wird (Art. 143 GG).

Der Oberamtmann ist für die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden und Gemeindeverbände zuständig (Art. 146 Abs. 1 GG). In diesem Rahmen wacht er darüber, dass die Gemeinden und die Gemeindeverbände seines Bezirks gut verwaltet werden. Er berät und unterstützt sie und sorgt für ein speditives Vorgehen (Art. 146 Abs. 2 GG).

Missachtet eine Gemeinde gesetzliche Vorschriften, beeinträchtigt sie überwiegende Interessen anderer Gemeinden oder des Kantons oder ist ihre ordnungsgemässe Verwaltung schwer gefährdet, so fordert der Oberamtmann die Gemeinden auf, diesem Zustand abzuweichen (Art. 151 GG).

In Sachen Voranschlagsverfahren gilt es zu definieren, ob es sich bei den fraglichen Beiträgen um gebundene Ausgaben handelt oder nicht. Diese Begriffe sind im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) definiert. Gemäss Artikel 3 Bst. g GFHG ist die Ausgabe dann gebunden, wenn sie vom Gesetz vorgeschrieben ist oder die Gemeinde über keinen Handlungsspielraum beim Betrag, bei der Verpflichtung oder bei einem anderen wesentlichen Aspekt verfügt. Es obliegt der Aufsichtsbehörde (d. h. dem Oberamtmann gemäss Art. 146 GG, jedoch in Zusammenarbeit mit den Direktionen und Dienststellen des Staates, die auf die betreffende Gesetzgebung spezialisiert sind, auf Grundlage von Art. 143 GG), die Art der Ausgabe zu qualifizieren.

Bei einer gebundenen Ausgabe können sich die Gemeinden nicht auf den Grundsatz des finanziellen Gleichgewichts stützen, um ihre Verpflichtung abzulehnen, da es für diese Ausgaben keinen Handlungsspielraum gibt (Art. 3 Abs. 1 Bst. g GFHG). In diesem Sinn obliegt es den Gemeinden, die erforderlichen Massnahmen zur Einhaltung der Finanzverwaltungsgrundsätze, speziell des finanziellen Gleichgewichts (Art. 4 Abs. 1 Bst. b GFHG), zu ergreifen (entweder durch Erhöhung der Einnahmen oder durch Senkung nicht gebundener Ausgaben). In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt der Gemeinden ausnahmsweise einen Aufwandüberschuss gestattet, wenn er durch das nicht zweckgebundene Eigenkapital gedeckt werden kann (Art. 20 Abs. 3 GFHG).

Im vorliegenden Fall verpflichtet die Gesetzgebung über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen die Gemeinden, die Betreuungsplätze zu subventionieren. Das Gemeindereglement der Gemeinde Montagny sieht vor, dass die Gemeinde den gesamten oder teilweisen Restanteil zwischen Selbstkostenpreis und Elternanteil subventioniert (Art. 5 Gemeindereglement vom 5. Dezember 2005). Schliesslich ist auf der Website der Gemeinde ein einziges von der Gemeindeexekutive verabschiedetes Dokument vom 6. Juni 2019 zu finden, in dem die Höhe der Beiträge festgelegt ist. Dieses Dokument präzisiert nicht, welche Strukturen betroffen sind, und es werden auch keine diesbezüglichen Vorbehalte geäussert.

Angesichts dessen sollten die Beträge, die in dem von der Exekutive verabschiedeten Dokument vorgesehen sind, unabhängig von der Kindertagesstätte, die ihre Kinder besuchen, gewährt werden. In diesem Sinn hat die Gemeinde Montagny keinen Handlungsspielraum und die fraglichen Beiträge stellen sehr wohl eine gebundene Ausgabe dar.

In Anbetracht dessen befasste sich der Oberamtmann des Broyebezirks mit der Angelegenheit. Er konsultierte die verschiedenen betroffenen Direktionen und Dienststellen und analysierte, insbesondere unter Berücksichtigung der oben beschriebenen Elemente, die Situation der Gemeinde Montagny und die verschiedenen strittigen Entscheide des Gemeinderats. In seinem Entscheid vom 29. Juli 2024 stellte der Oberamtmann fest, dass der Grundsatzentscheid vom 29. April 2024 gegen die Gesetzgebung über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen verstösst. Er wies den Gemeinderat von Montagny an, den Entscheid aufzuheben, und behielt sich andernfalls die Eröffnung einer Voruntersuchung vor.

Im gleichen Entscheid liess der Oberamtmann ausserdem die Beschwerden mehrerer in der Gemeinde Montagny ansässiger Familien sowie der grösstenteils betroffenen Kindertagesstätte gegen die individuell erlassenen Ablehnungsentscheide für die Beiträge zu. Es hob diese auf und wies den Gemeinderat an, neue Verfügungen zu erlassen.

Mit Schreiben vom 29. August 2024 teilte die Gemeinde Montagny dem Oberamt mit, dass sie den Entscheid vom 29. Juli 2024 akzeptiert und sich verpflichtet, diesen gleichermassen auf die noch hängigen Beschwerden anzuwenden.

Im gleichen Schreiben informierte die Gemeinde Montagny das Oberamt des Broyebezirks darüber, ein neues Gemeindereglement über die Bereitstellung und Subventionierung von familienergänzenden Tagesbetreuungsplätzen auszuarbeiten.

5. *Allgemeiner gefragt: Ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Politik zur Unterstützung der Kinderbetreuung (Anzahl Krippenplätze und ihre geografische Verteilung, Kosten für Krippenplätze und Ungleichheiten zwischen den Gemeinden, kein Elternurlaub usw.) rasch verstärkt und verbessert werden muss?*

Der Staatsrat ist sich der Situation im Kanton Freiburg und der Schwierigkeiten bei der Bewältigung von Fragen im Zusammenhang mit der familienergänzenden Tagesbetreuung wohl bewusst und erinnert erneut an die Bedeutung der Gemeindeplanung in diesem Bereich. Die regelmässige Abklärung von Zahl und Art der Betreuungsplätze soll es den politischen Instanzen ermöglichen, den Bedarf vorzusehen und somit eine entsprechende Finanzplanung zu erstellen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich die folgenden Verständnisgrundlagen in Erinnerung zu rufen.

Aus der Gesetzgebung über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (Art. 6 FBG und Art. 4 FBR) und der entsprechenden Botschaft (Botschaft Nr. 238 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) vom 1. März 2011, S. 14, N. 5.4, §4 und S. 16, N. 7, §9 und 10) geht hervor, dass das Gesetz grundsätzlich eine Bedarfsabklärung vorschreibt und dass diese Bedarfsabklärung (zum besseren Verständnis) «verallgemeinert». Die Bedarfsabklärung zielt darauf ab, ein *Verhältnis* zwischen der Demografie und der Bereitstellung von Betreuungsplätzen aufrechtzuerhalten. Im Rahmen dieser allgemeinen Verpflichtung müssen die Gemeinden eine Bedarfsabklärung durchführen, die den Bedarf beziffert und deshalb als «formal» bezeichnet werden kann, allen voran durch vierjährige Befragungen der Gemeindegewohnerinnen und -gewohner.

Diese Periodizität soll ein gemeinsames Minimum für alle Freiburger Gemeinden definieren, so dass sie den Bedarf antizipieren können, ihre Verpflichtungen dadurch aber keinesfalls geschmälert werden. Zusammenfassend gesagt: Da die Gemeinden verpflichtet sind, den Bedarf ihrer Einwohnerinnen und Einwohner regelmässig abzuklären, müssen sie nicht nur proaktiv handeln und alle vier Jahre eine formelle Bedarfsabklärung durchführen, sondern auch die Informationen sammeln, die sie zwischen den Jahren erhalten, und diese nach Möglichkeit in ihre Prognosen einbeziehen.

Bezüglich Montagny: Die letzte formale Bedarfsabklärung durch die Gemeinde fand im Oktober 2021 statt (Abschlussdatum der Bedarfsabklärung). Die Umfragebeteiligung lag bei weniger als 50 %. Bei diesem geringen Prozentsatz hatten die Antworten ergeben, dass 21 Kinder auf einen vorschulischen Betreuungsplatz warteten. Aus diesen Zahlen lassen sich zwei Schlussfolgerungen ziehen, die der Gemeinde bereits damals vom JA übermittelt worden waren.

Da die Beteiligung bei unter 50 % lag, hätte die Gemeinde entweder eine Gewichtung vornehmen und eine Marge zur Berücksichtigung von Familien einrechnen müssen, die nicht antworten konnten (da abwesend oder nicht in der Lage, zu antworten), oder falls gewünscht eine neue Befragung durchführen und die Kommunikation, die Form und/oder den Versandzeitpunkt der Befragung ändern müssen.

Ausserdem wurde der Bedarf bereits als hoch eingestuft, wenn man bedenkt, dass bei einer Umfragebeteiligung von unter 50 % bereits 21 Kinder auf einen Platz warteten. Die Antizipations- und Planungsaufgabe der Gemeinde sollte nun darin bestehen, Lösungen für diese Kinder zu finden. Der ermittelte Betreuungsbedarf entsprach etwa zehn zu subventionierenden Plätzen (wobei ein Platz der Betreuung von etwa 2,5 Kindern entspricht). Darüber hinaus und angesichts der geringen Beteiligung hätte die Gemeinde zur Erfüllung ihrer Planungspflicht mindestens doppelt so viele Daten haben müssen, um die oben erwähnte Marge zu berücksichtigen.

Schliesslich erinnert der Staatsrat daran, dass der Staat Freiburg bei der Unterstützung der Gemeinden proaktiv vorgegangen ist, indem er zusätzlich zu seiner Beratungsaufgabe bei der Planung eine flächendeckende Bedarfsstudie geplant und zu diesem Zweck das Unternehmen *Microgis* beauftragt hat. Die Ergebnisse dieser Studie werden den Gemeinden mittel- und langfristige Planungsinstrumente an die Hand geben.

Aufgrund dieser Ausführungen versteht es sich von selbst, dass die Gemeinden Entscheide, die sich dermassen stark auf ihre Einwohnerinnen und Einwohner auswirken, nicht damit rechtfertigen können, dass sie die von der Freiburger Gesetzgebung vorgeschriebene Bedarfsabklärung und Planung versäumt haben.