

**Erläuternder Bericht 2021-DIAF-XX
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesvorentwurf zur Änderung der Gesetzgebung im
Bereich der Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung
zwischen Staat und Gemeinden (1. Paket der
Aufgabenentflechtung)**

2. Juni 2021

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Gesetzesvorentwurf zur Änderung der kantonalen Gesetzgebung im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden in den Bereichen familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen, Menschen mit Behinderungen, Hilfe und Pflege zu Hause und betagte Menschen. Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1	Einleitung	2
1.1	<i>Zur Erinnerung – 1. Projekt zur Aufgabenentflechtung</i>	2
1.2	<i>Das DETTEC-Projekt</i>	3
1.2.1	Vorbereitende Arbeiten	3
1.2.2	Projektorganisation	3
1.2.3	Grundsätze und Ziele des DETTEC-Projekts	4
1.3	<i>Bereiche des 1. Pakets</i>	5
1.4	<i>Analyse der Bereiche</i>	5
1.4.1	Hundehaltung	5
1.4.2	Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	6
1.4.3	Schulbauten	8
1.4.4	Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	9
1.4.5	Hilfe und Pflege zu Hause	10
1.4.6	Betagte in Pflegeheimen	11
1.5	<i>Finanzieller Ausgleich</i>	14
1.5.1	Ausgleichsmechanismen	14
1.5.2	Finanzielle Bilanz des 1. Pakets vor dem Ausgleich	15
1.5.3	Ausgleich des 1. Pakets	20
1.5.4	Voraussichtliche Kostenentwicklung und Neubewertung des DETTEC-Ausgleichs	24
1.6	<i>Inkrafttreten des 1. DETTEC-Pakets</i>	25
1.7	<i>2. Paket des Projekts DETTEC</i>	26
1.7.1	Grundsätze	26
1.7.2	Erste Bestandesaufnahme der Bereiche des 2. Pakets	26
1.7.3	Zeitplan für das 2. Paket	28
2	Kommentar zu den vorgeschlagenen Änderungen	29
2.1	<i>Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG)</i>	29
2.2	<i>Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung</i>	32
2.3	<i>Gesundheitsgesetz (GesG)</i>	33
2.4	<i>Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG)</i>	33

2.5	<i>Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG)</i>	33
2.6	<i>Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)</i>	34
2.7	<i>Gesetz über die Umsetzung der Steuerreform</i>	37
2.8	<i>Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung</i> 37	
2.9	<i>Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzAG)</i>	37
3	Auswirkungen des Gesetzesvorentwurfs	37
3.1	<i>Finanzielle und personelle Auswirkungen</i>	37
3.2	<i>Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden</i>	38
3.3	<i>Finanzreferendum</i>	38
3.4	<i>Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht</i>	39
3.5	<i>Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung</i>	39

1 Einleitung

1.1 Zur Erinnerung – 1. Projekt zur Aufgabenentflechtung

In den letzten Jahrzehnten kamen die Aufteilung und die Verflechtung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden mehrmals zur Sprache. In den 1980er-Jahren wurde in mehreren parlamentarischen Vorstössen eine Überprüfung der Aufgabenverteilung gefordert. 1990 fand eine erste Befragung der Gemeinden zu diesem Thema statt. Dabei wurden aber keine besonders problematischen Bereiche festgestellt. Eine zweite Befragung 1993 führte schliesslich zu einem ersten Projekt zur Aufgabenentflechtung und zu einem ersten Massnahmenpaket des Staatsrats, das der Grosse Rat 1995 verabschiedete und folgende Bereiche betraf:

- > Beiträge für Schulbauten
- > Ordnungsbussen
- > Örtliche Landwirtschaftsverantwortliche
- > Vermarktung des Holzes aus öffentlichen Wäldern
- > Beiträge für das Gehalt von Gemeindeförstern
- > Hilfe und Pflege zu Hause
- > Kantons- und Gemeindestrassen

Auf dieses erste Massnahmenpaket folgte in den kommenden Jahren kein weiteres.

In einem Schreiben vom 4. November 2003 beantragten die Oberamt männerkonferenz und der Freiburger Gemeindeverband (FGV), ein neues Projekt zur Aufgabenentflechtung zu lancieren, da ihrer Ansicht nach das bestehende System zur Verteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden offensichtlich zu einer deutlichen Verflechtung führe, was sich negativ auf die Qualität der Tätigkeiten der Körperschaften auswirke.

Der Kanton schob die Lancierung des Projekts jedoch aus verschiedenen Gründen auf: Es schien insbesondere unmöglich, die Aufgabenentflechtung zu lancieren, bevor das neue System des interkommunalen Finanzausgleichs, das am 1. Januar 2011 in Kraft trat, gefestigt war. Des Weiteren

schien es sinnvoll, die ersten Auswirkungen des Gesetzes über die Förderung der Gemeindezusammenschlüsse (in Kraft seit 1. Januar 2012) abzuwarten.

In der Zwischenzeit wurden allerdings im Rahmen von Gesetzesrevisionen sektorspezifische Analysen durchgeführt. Zu nennen sind insbesondere die Arbeiten im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Gesetzes über die Schulzahnmedizin oder die bedeutsamen Überlegungen im Rahmen der Erarbeitung des Projekts Senior+. Auch im Rahmen der Arbeiten zum Gesetz über die obligatorische Schule wurde die Aufgabenverteilung angesprochen.

1.2 Das DETTEC-Projekt

1.2.1 Vorbereitende Arbeiten

Am 11. September 2012 verschickte der Staatsrat einen Fragebogen an 182 Instanzen (165 Gemeinden, 7 Oberämter, FGV, Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden, die 7 Staatsdirektionen und die Staatskanzlei), um die Grundlagen des Projekts zur Aufgabenentflechtung zu bestimmen. Die Befragungsergebnisse bestätigten den Wunsch der Gemeinden nach der Initiierung eines Projekts zur Aufgabenentflechtung. In den Antworten der befragten Instanzen wurden folgende prioritäre Ziele genannt:

- > Einräumen des grösstmöglichen Spielraums an die Gemeinden für Entscheide mit örtlicher Tragweite;
- > Zuweisung der Kompetenz an diejenige öffentliche Instanz, die sie am besten erfüllen kann.

Es wurden nur wenige zusätzliche Bereiche genannt, die im Fragebogen nicht aufgeführt waren.

Die Mehrheit der befragten Instanzen sprach sich für eine Steuerbelastungsverschiebung aus, um die finanziellen Auswirkungen einer allfälligen Neuverteilung der Aufgaben zu kompensieren.

1.2.2 Projektorganisation

Mit einem Beschluss legte der Staatsrat am 4. Juni 2013 die Grundzüge des Projekts DETTEC und dessen Organisation fest. Der Beschluss sah namentlich vor, dass sich die Projektorganisation dafür einsetzt, den Gemeinden bei Entscheidungen mit örtlicher Tragweite möglichst viel Spielraum zu lassen, und dabei namentlich die Grösse und die verfügbaren Mittel der Gemeinden berücksichtigt.

Der Staatsrat bezeichnete zudem einen Lenkungsausschuss (CoPil-DETTEC) und eine Projektgruppe (GP-DETTEC – *Groupe de Projet*). Der CoPil-DETTEC setzte sich paritätisch aus Vertreterinnen und Vertretern des Staatsrats (ILFD, FIND und GSD) und der Gemeinden (zwei Vertreter/innen des FGV, ein Vertreter der Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden des Kantons Freiburg) sowie einem Vertreter der Oberamtmännerkonferenz zusammen. Geleitet wurde der Lenkungsausschuss von der Direktorin ILFD, stellvertretend von einer Vertreterin/einem Vertreter des FGV. Die GP-DETTEC bestand aus Vertreterinnen und Vertretern aus jeder Staatsdirektion, dem FGV und den Gemeindeverwaltungen sowie einem Vertreter der Oberamtmännerkonferenz. Geleitet wurde die Projektgruppe vom Generalsekretär der ILFD. Die GP-DETTEC wurde anschliessend entsprechend der untersuchten Bereiche in mehrere thematische Teilgruppen aufgeteilt. Jede Teilgruppe bestand aus mindestens einer Vertreterin oder einem Vertreter der ILFD, des GemA und der FinV, sowie zwei vom FGV bestimmten Vertreterinnen oder Vertretern der Gemeinden und Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Direktionen des Staates.

1.2.3 Grundsätze und Ziele des DETTEC-Projekts

Subsidiaritätsprinzip und Gemeindeautonomie

Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben beruht auf dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 52 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, KV; SGF 10.1). Gemäss diesem Prinzip «soll die höhere Organisationsebene eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn die untere Ebene diese nicht ausreichend erfüllen kann»¹. Es setzte sich in der Schweiz auf der Ebene der bundesstaatlichen Organisation in der Mitte des 19. Jahrhunderts durch und soll die Verbindung zwischen einer getroffenen Entscheidung und der Bevölkerung, die diesen respektieren muss, stärken. Nach diesem Prinzip sollen dem Kanton somit nur die Aufgaben übertragen werden, die die Gemeinden nicht selbst ausreichend erfüllen können. Dieses Prinzip ist entscheidend für die Umsetzung von Art. 53 KV, auf dem das DETTEC-Projekt basiert: «Das Gesetz weist die Aufgaben demjenigen Gemeinwesen zu, das sie am besten erfüllen kann».

Das DETTEC-Projekt richtet sich selbstverständlich nach diesem Prinzip. Es bemüht sich, den Gemeinden die grösstmögliche Autonomie einzuräumen und nur die Aufgaben auf kantonaler Ebene zu behalten, die die Fähigkeiten der Gemeinden überschreiten. Das bedeutet, dass das DETTEC-Projekt einen weiteren Verfassungsgrundsatz umsetzt, jenen der Gemeindeautonomie, den die Kantonsverfassung in den Grenzen des kantonalen Rechts gewährleistet (Art. 129 Abs. 2 KV). Die kommunale Selbstverwaltung wird von der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, der die Schweiz 2005 beigetreten ist, definiert als «das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen des Gesetzes einen bedeutenden Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten» (Art. 3)². Dieses Prinzip kann jedoch mehrere Formen annehmen, von der vollständigen und ausschliesslichen Befugnis der Gemeindebehörden bis hin zum Vollzug gewisser Aufgaben, die dem Staat obliegen³.

Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die Gemeindeautonomie manchmal in Konflikt geraten kann mit der Absicht, auf dem gesamten Kantonsgebiet eine Gleichbehandlung zu gewährleisten. Definitionsgemäss erlaubt die Gemeindeautonomie den Gemeinden, in ihren Kompetenzbereichen Entscheidungen zu fällen, die sich von jenen der Behörden anderer Gemeinden unterscheiden können und somit unterschiedliche Auswirkungen für die Bevölkerung haben. Eine verstärkte Gemeindeautonomie kann somit dazu beitragen, dass die Unterschiede zwischen Gemeinden aufgrund der von ihren Behörden getroffenen Entscheidungen grösser werden. Der Staatsrat weist darauf hin, dass es sich hier um eine sensible politische Abwägung handelt, deren man sich bewusst sein muss.

Interkommunale Zusammenarbeit

Gemeindeautonomie beinhaltet auch die Freiheit, sich selbst zu organisieren, insbesondere durch interkommunale Zusammenarbeit (die Gemeindeverbände können sich so auf die

¹ Kley, Andreas: «Subsidiarität», in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 20.07.2012. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/048198/2012-07-20/>, konsultiert am 11.05.2021

² Siehe auch Definition von KEUFFER, Nicolas. L'autonomie communale en Suisse: conceptualisation, classifications empiriques et facteurs explicatifs, Cahier de l'IDHEAP 314/2020, S. 15, ihrerseits übernommen aus PAGE, E. «The Value of local Autonomy», Local Government Studies: Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die Fähigkeit der Gemeindebehörden, Entscheidungen über die Dienstleistungen zu treffen, die sie anbieten, ohne Einmischung des Staates.

³ Siehe erläuternder Bericht zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere die Kommentare zu Art. 4.

Gemeindeautonomie in ihrem Zuständigkeitsbereich berufen). Diese Strukturen, vor allem die im Gesetz über die Gemeinden vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbände, befinden sich also ebenfalls auf «Gemeindestufe» und sollen den Gemeinden ermöglichen, ihre Effizienz zu steigern oder Aufgaben zu erfüllen, die die Kapazitäten einer einzelnen Gemeinde übersteigen. So kann die Entflechtung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden mitunter dazu führen, dass bestimmte Aufgaben an (bestehende oder zu schaffende) Formen der interkommunalen Zusammenarbeit übertragen werden müssen. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung sieht im Übrigen vor, dass die (kantonale) Gesetzgebung einen rechtlichen Rahmen für die Schaffung solcher Formen der Zusammenarbeit festlegen kann (Art. 10).

Projektziele

Bei seiner ersten Sitzung am 30. September 2013 legte der CoPil-DETTEC folgende Projektziele fest:

- > Zuweisung der Aufgabe an diejenige Stufe (Staat oder Gemeinde), die sie am besten erfüllen kann;
- > Einräumen des grösstmöglichen Spielraums an die Gemeinden für Entscheide mit örtlicher Tragweite (innerhalb der Grenzen der kommunalen Finanzautonomie);
- > Verteilung der Aufgaben im Hinblick auf ein möglichst gutes Preis-Leistungs-Verhältnis der angebotenen Leistungen für die Bevölkerung.

1.3 Bereiche des 1. Pakets

Basierend auf den Ergebnissen der Befragung vom Herbst 2012 sowie den Vorschlägen der verschiedenen Partner des Projekts DETTEC wurde eine Liste mit sechs Bereichen erstellt, die analysiert werden müssen:

- > Hundehaltung
- > Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen
- > Betagte in Pflegeheimen
- > Schulbauten
- > Hilfe und Pflege zu Hause
- > Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien

Jeder dieser Bereiche wurde gesondert geprüft und auf der Grundlage der von den Teilgruppen der GP-DETTEC ausgearbeiteten Berichte wurde gegebenenfalls eine neue Aufteilung der Aufgaben oder der Finanzierung zwischen Staat und Gemeinden vorgeschlagen. Die Schlussfolgerungen dieser Berichte wurden dem CoPil zum Entscheid unterbreitet. Das gesamte 1. DETTEC-Paket wurde schliesslich am 26. Januar 2021 dem Staatsrat vorgelegt, der den Vorschlägen des CoPil in vollem Umfang folgte.

1.4 Analyse der Bereiche

1.4.1 Hundehaltung

Die Analyse im Bereich der Hundehaltung ergab weder eine Möglichkeit für eine bessere Aufteilung der Aufgaben zwischen dem Staat und den Gemeinden noch für einen grösseren Spielraum der Gemeinden in diesem Bereich. Die GP-DETTEC schlug jedoch zwei Ansätze vor, um die Lücke bei der Bearbeitung der in den Datenbanken gespeicherten Daten zu schliessen, für die sowohl die Gemeinden als auch der Staat zuständig sind: entweder die Übertragung der alleinigen Zuständigkeit auf die Gemeinden oder eine technische Lösung zur Sicherstellung der Kohärenz der unterschiedlichen Datenbanken. An seiner Sitzung vom 20. April 2015 hat sich der CoPil für letztere

Lösung entschieden. In der Zwischenzeit sind die technischen Änderungen vorgenommen worden und die neue Situation ist mit der Inbetriebnahme der eidgenössischen Datenbank Amicus im Jahr 2016 zufriedenstellend. Darüber hinaus wurden ab 2019 weitere Verbesserungen bei der Nachführung und Aktualisierung der Datenbank sowie bei der Übermittlung von Informationen zwischen den betroffenen Stellen vorgenommen. So konnten die Einsprachen und Rekurse und die damit verbundene Arbeitslast reduziert werden.

1.4.2 Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen

Der Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen wurde insbesondere wegen der Thematik der Finanzierung der Betreuungszeiten im Rahmen des DETTEC-Projekts gewählt. Die Betreuungszeiten werden hauptsächlich von den Gemeinden getragen, aber der Staat gibt den Rahmen vor. Da die Bereitstellung eines Angebots an bezahlbaren und den Bedürfnissen der Eltern entsprechenden Betreuungsplätzen eine kommunale Aufgabe ist, wurde beschlossen, sie im Rahmen der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden zu analysieren.

Die vom FGV vorgeschlagene Analyse des Bereichs der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen ergab, dass die im DETTEC-Projekt berücksichtigten Kriterien für einen grösseren Handlungsspielraum der Gemeinden sprachen (wobei darauf hingewiesen wird, dass die in der jüngsten Gesetzgebung festgelegte Aufgabenteilung insgesamt klar und zweckmässig ist). Allerdings schienen nur die Finanzierungs- und Aufsichtsaufgaben staatliches Eingreifen zu erfordern. Die Arbeitsgruppe stellte zudem fest, dass die Umsetzung des Gesetzes vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG; SGF 835.1) die Schaffung vieler neuer Betreuungsplätze ermöglicht hatte. Seine Änderung sollte daher mit Vorsicht betrachtet werden, um nicht ein System zu gefährden, das im Allgemeinen zur Zufriedenheit der verschiedenen kantonalen und kommunalen Partner funktioniert.

Am 5. Oktober 2015 hat der CoPil die Schlussfolgerungen des Berichts und insbesondere, dass eine Kompetenzübertragung an die Gemeinden zweckmässig wäre, zur Kenntnis genommen. In seinen Debatten wies der CoPil jedoch auf die Problematik der Aufteilung des finanziellen Beitrags der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden (Art. 10 FBG) hin, die derzeit vom Staat wahrgenommen wird, im Falle einer Entflechtung jedoch von den Gemeinden übernommen werden müsste. Der CoPil äusserte zudem den Wunsch, einen Mechanismus vorzusehen, um sicherzustellen, dass die kantonalen Beiträge, die im Rahmen des globalen finanziellen Gleichgewichts des 1. Pakets den Gemeinden übertragen werden, weiterhin dazu dienen, die von den Eltern übernommenen Kosten zu senken. Das Projekt muss auch die Frage der im Rahmen der Steuerreform zugewiesenen Mittel klären.

Aufteilung des Beitrags der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden sowie der Sozialabgabe aus der Steuerreform

Die Aufteilung des Beitrags der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden sowie der Sozialabgabe aus der Steuerreform musste eingehend untersucht werden. Derzeit werden diese Beiträge an den Staat ausgerichtet, der die Verteilung unter den Einrichtungen gemäss dem Schlüssel vornimmt, den er auch für seinen eigenen finanziellen Beitrag anwendet (d. h. in Form eines Pauschalbetrags, der entsprechend den effektiven Betreuungszeiten und der Art der Betreuungseinrichtung gewährt wird). Der Beitrag der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden betrug im Jahr 2020 CHF 3'425'011.–. Die Sozialabgabe, die in den Steuerreform-Fonds fliesst, und die ebenfalls eine Tarifsenkung für die Eltern ermöglicht, beträgt seit 2021 3,75 Millionen pro Jahr (2020 wurde der Betrag um die Hälfte reduziert, Art. 16a FBR) und nach 5 Jahren 4,75 Millionen pro Jahr (Art. 8b Abs. 3 Bst. c FBR). Es sollte daher die Einheit

bestimmt werden, die diese Beiträge empfangen und unter allen Einrichtungen des Kantons entsprechend ihren Betreuungszeiten verteilen kann. Mehrere Optionen wurden geprüft, vom öffentlich-rechtlichen Gemeindeverband (basierend auf dem Gesetz über die Gemeinden), der alle Gemeinden des Kantons umfasst, bis zur Delegation dieser Aufgabe an eine einzelne Gemeinde. Schliesslich wird im Vorentwurf vorgeschlagen, dass der Freiburger Gemeindeverband (FGV), also ein privatrechtlicher Verband, diese Aufgabe übernimmt. Die Beiträge der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden sowie die Sozialabgabe (Bereiche innovative Betreuungsmodelle und Tarifsenkungen) werden an den FGV bezahlt, der den Auftrag hat, den Betrag unter den Einrichtungen zu verteilen. Wenn das neue System in Kraft tritt, wird der Rest der durch den Beitrag der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden sowie die Sozialabgabe (Bereiche innovative Betreuungsmodelle und Tarifsenkungen) gespeisten Fonds ebenfalls an den FGV bezahlt. Diese vom FGV selbst vorgeschlagene Lösung orientiert sich an der Lösung im Gesetz vom 13. Dezember 2007 über die Berufsbildung (BBiG; SGF 420.1) für die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums. Sie hat den Vorteil, dass sie auf eine bestehende Struktur zurückgreifen kann, die alle Gemeinden des Kantons vereint. Im Übrigen wird auf die Kommentare zu den entsprechenden Artikeln verwiesen.

Darüber hinaus behält der Staat seine Aufsichtspflicht über familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen im Sinne der Bundesverordnung über die Aufnahme von Pflegekindern. Er wird auch weiterhin die Beträge aus der Steuerreform zur Unterstützung bei der Schaffung neuer familienergänzender Tagesbetreuungsplätze gewähren bis die 5 Millionen, die dem kantonalen Fonds durch die Sozialabgabe zugewiesen wurden, erschöpft sind (Art. 8b Abs. 3 Bst. a FBR, 1 Million Franken pro Jahr während der ersten 5 Jahre). Diese Beibehaltung der kantonalen Zuständigkeit ist gerechtfertigt, weil das derzeit laufende Programm zur Unterstützung bei der Schaffung neuer Betreuungsplätze zeitlich begrenzt ist. Im Übrigen lässt sich so die Koordination mit den vom Bund in diesem Bereich ergriffenen Massnahmen vereinfachen.

Parlamentarischer Vorstoss

Das Postulat 2020-GC-17 «Für mehr Gleichberechtigung und Flexibilität bei der Vergabe von familienergänzenden Betreuungsplätzen» ist während den Arbeiten zum DETTEC-Projekt eingereicht worden und hätte in diesem Rahmen behandelt werden müssen.

In diesem am 6. Februar 2020 eingereichten Postulat stellten Julia Senti und Antoinette de Weck fest, dass der aktuelle Gesetzesrahmen (Gesetz vom 9. Juni 2011 über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen, FBG) den Eltern, die ihr Kind nicht an ihrem Wohnort in die Betreuung geben möchten, Schwierigkeiten bereite. Die Postulantinnen forderten daher vom Staatsrat einen Bericht, in dem andere Wege zur Subventionierung der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen geprüft werden, um mehr Gerechtigkeit und Flexibilität zu garantieren. Der Bericht sollte die Ergebnisse des Projekts zur Entflechtung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) berücksichtigen und Antworten auf die folgenden Fragen liefern: Welche Rolle wird der Kanton spielen, wenn er sich finanziell nicht mehr beteiligt? Welche Änderungen müssen am aktuellen Gesetz vorgenommen werden? Wie können die Bedürfnisse auf dem gesamten Kantonsgebiet beurteilt werden?

In seiner Antwort wies der Staatsrat darauf hin, dass er sich der Mobilität der Freiburger Bevölkerung bewusst sei. Er führte zudem an, dass die von den Grossrätinnen angesprochene Möglichkeit einer Fremdbetreuung in der Nähe des Arbeitsorts der Eltern schon bei der Ausarbeitung des FBG diskutiert worden sei. Die gewählte Lösung sei hauptsächlich auf die Gemeindeautonomie zurückzuführen. Der Gemeinde stehe es frei, Betreuungseinrichtungen ausserhalb ihres Gebiets

individuell zu subventionieren, namentlich auf Antrag der Eltern. Dies ändere jedoch nichts am Grundsatz des FBG: Gewährleistung einer genügend grossen Anzahl familienergänzender Betreuungsplätze am Lebensort der Familie.

Der Grosse Rat hat das Postulat am 15. Februar 2021 angenommen.

Was die Betreuungsgutschriften betrifft, so weist der Staatsrat darauf hin, dass dies eine grosse Änderung des vom FBG vor zehn Jahren eingeführten Systems wäre, eine Änderung, die nicht in den Bereich der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden fällt. Aus diesem Grund wurde im Einvernehmen mit dem FGV beschlossen, über diese Frage nicht im Rahmen dieses Vorentwurfs zu entscheiden. Das Gesetz schliesst zwar das System der Betreuungsgutschriften nicht grundsätzlich aus, es wird jedoch nötig sein, die verschiedenen möglichen Alternativen eingehend zu prüfen. Dies wird im Rahmen des Berichts zum Postulat 2020-GC-17 «Für mehr Gleichberechtigung und Flexibilität bei der Vergabe von familienergänzenden Betreuungsplätzen» im Detail erfolgen. Die Verbände der betroffenen Einrichtungen sollten ebenfalls zu diesem Thema konsultiert werden. Unabhängig davon, für welches System man sich entscheidet, muss die Deckung des Bedarfs, um den es in Artikel 6 FBG geht, d. h. Betreuungsleistungen, welche die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben ermöglichen und finanziell tragbar sind (Artikel 1 FBG), gewährleistet sein. So kann die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch zwei Arten von Einrichtungen abgedeckt werden, nämlich familiäre (Tageseltern) oder kollektive (Kindertagesstätten und ausserschulische Betreuung). Der Bedarf nach diesen beiden Arten von Einrichtungen muss evaluiert werden und wenn nachweislich Bedarf besteht, müssen die Gemeinden diesen abdecken, indem sie die Kinderbetreuung in Tagesfamilien und die Gruppenkinderbetreuung differenziert subventionieren. Wenn ein nachgewiesener Bedarf besteht, kann eine Gemeinde die Subventionierung nicht auf eine einzige Art der Kinderbetreuung beschränken.

1.4.3 Schulbauten

Dieser Bereich wurde vom FGV vorgeschlagen. Während ihrer Arbeiten hat die Arbeitsgruppe jedoch festgestellt, dass es schwierig ist, den Bereich der Schulbauten und den Schulbereich im Allgemeinen strikt voneinander zu trennen. So haben gewisse Bestimmungen, namentlich aus dem Schulgesetz oder -reglement, bedeutende Auswirkungen auf den Bedarf an Räumlichkeiten. Als Beispiel seien die Anzahl Schüler pro Klasse erwähnt, die in der Schulgesetzgebung festgelegt ist (Art. 26–27 SchG, Art. 44 ff. SchR) oder die generelle Einführung von Schulleiterinnen und Schulleitern auf der Primarstufe (Art. 50 Abs. 2 SchG), die folgerichtig dazu führt, dass ein Büro für die Schulleiterin oder den Schulleiter vorgesehen werden muss. Die Arbeitsgruppe stellt somit fest, dass eine vollständige Entflechtung im Bereich der Schulbauten erst nach einer umfassenden Analyse des Bereichs des obligatorischen Unterrichts möglich sein wird. Es zeigt sich jedoch, dass die Analyse des Bereichs der Schulbauten für sich doch eine gewisse Relevanz aufweist und zu kohärenten Resultaten führt, auch wenn sie vorerst im Hinblick auf eine zukünftige umfassende Analyse als provisorisch betrachtet werden sollte.

Die durchgeführte Analyse weist darauf hin, dass die aktuelle Aufteilung der Aufgaben, die von den Gemeinden wahrgenommen werden, zweckmässig ist. Die Vorteile kurzer Entscheidungswege sowie die Tatsache, dass der Bevölkerung an Leistungen gelegen ist, die an die örtlichen Bedürfnisse angepasst sind, sprechen dafür, dass ein wesentlicher Teil der Zuständigkeiten im Bereich der Schulbauten in der Hand der Gemeinden bleibt.

Zudem wurden bis heute keine Forderungen zu einer Übertragung dieser Aufgaben an den Staat laut, weder vonseiten der Gemeinden noch von den Kantonsbehörden. Die Teilgruppe plädierte daher für die Beibehaltung der gegenwärtigen Verteilung der den Gemeinden übertragenen Aufgaben.

Die GP-DETTEC schlug hingegen vor, zu prüfen, ob eine Aufhebung der staatlichen Beiträge, die für das finanzielle Gleichgewicht des 1. Pakets berücksichtigt wurden, zweckmässig wäre. Der CoPil hat diesen Vorschlag zur Kenntnis genommen, war jedoch der Meinung, dass die betroffenen Beträge (4'449'218 Franken im Jahr 2020) in der Gesamtbilanz des 1. Pakets, in dem es im Wesentlichen um laufende Ausgaben ging, nicht berücksichtigt werden können, da es um Investitionen geht. Der RUBD wurde daher der Auftrag erteilt, die Arbeiten zur Subventionierung der Schulbauten weiterzuführen, und dazu gegebenenfalls die Schlussfolgerungen zu berücksichtigen, die aus der Prüfung des Schulbereichs in einem 2. DETTEC-Paket gezogen werden könnten (1.6 unten).

1.4.4 Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien

Der Bereich der sonder- und sozialpädagogischen Institutionen sowie der professionellen Pflegefamilien wurde unter anderem ausgewählt, weil er 2016 einem der Hauptfinanzströme zwischen Staat und Gemeinden entsprach. Dies ist auch heute noch der Fall. Zudem basiert dieser Finanzstrom auf einem Verteilschlüssel, der aus einem politischen Kompromiss hervorgegangen ist, und nicht aus der strikten Anwendung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.⁴ Eine Analyse dieses Finanzstroms ergibt daher im Rahmen der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden eindeutig Sinn.

Ursprünglich umfasste dieser Bereich alle Institutionen und Pflegefamilien, die dem Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG; SGF 834.1.2) unterstehen, einschliesslich der sonderpädagogischen Institutionen, die auch im Gesetz über die Sonderpädagogik (SPG; SGF 411.5.1) geregelt sind. Die Auseinandersetzung mit dem finanziellen Gleichgewicht des 1. Pakets haben jedoch dazu geführt, die Sonderpädagogik aus diesem Bereich auszuschliessen (1.5.3 unten), ohne dass dies die ursprünglichen Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe zur Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden ändern würde.

Im Rahmen ihrer Analyse kam die Teilgruppe rasch zum Schluss, dass es sinnvoll sei, dass sämtliche Aufgaben in diesem Bereich weiterhin in der Zuständigkeit des Staates blieben, und zwar aus drei Gründen:

- > Die Grösse der anerkannten Institutionen sowie die spezifischen Kenntnisse, die für die Aufsicht über sie erforderlich sind, haben zur Folge, dass die Kosten sinken, je grösser die verantwortliche Einheit ist (Skalenerträge);
- > Der Kreis der Leistungsempfänger der anerkannten Institutionen geht weit über die Gemeindegrenzen, ja die Kantonsgrenzen hinaus, weshalb eine Zentralisierung dieses Bereichs absolut sinnvoll ist;
- > Die Leistungsempfänger müssen auf dem ganzen Kantonsgebiet gleich behandelt werden.

Die Teilgruppe zog dennoch die Schlussfolgerung, dass die Finanzierung, die auf einer Aufteilung zwischen Staat (45 %) und Gemeinden (55 %) basiert, überdacht werden muss. Da die Gemeinden in diesem Bereich über keine Zuständigkeiten verfügen und keine Möglichkeit haben, die Kosten zu beeinflussen, wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht respektiert.

Die Nähe der politisch verantwortlichen Personen, die dafür gesprochen hätte, den Gemeinden zusätzliche Kompetenzen zu übertragen, wurde nicht stärker gewichtet als die Notwendigkeit der Gleichbehandlung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger und die Möglichkeit, Skalenerträge

⁴ Grundsatz, nach dem der Kreis der Entscheidenden, der Kreis der Abgabepflichtigen und der Kreis der Nutzniesser einer öffentlichen Leistung in Übereinstimmung gebracht werden sollten, um eine geeignete Dimensionierung und eine gute Koordination dieser Leistung zu ermöglichen.

zu erzielen. Die Spezifität gewisser Behinderungen spricht ebenfalls für eine starke Zentralisierung dieses Bereichs. Zudem haben weder der Kanton noch die Gemeinden den Wunsch nach einer Neuzuteilung dieser Aufgaben geäußert.

Aufgrund der Analyse dieses Bereichs kam der CoPil zum Schluss, dass die aktuelle Aufteilung der Aufgaben (ausschliessliche Zuständigkeit des Kantons) sinnvoll ist, dass jedoch die Finanzierung der Leistungen überprüft werden muss. Wird die Finanzierung dem Staat allein übertragen, so deckt sich der Kreis der Entscheidungsträger mit jenem der Kostenträger.

Angesichts der Beiträge, um die es geht, handelt es sich bei dieser Neuzuteilung um die grösste finanzielle Auswirkung des 1. DETTEC-Pakets.

1.4.5 Hilfe und Pflege zu Hause

Der Bereich Hilfe und Pflege zu Hause wurde 2017 vom Bereich der betagten Menschen in Pflegeheimen getrennt, um gezielt analysiert zu werden.

Gegenwärtig sind die Hilfe und Pflege zu Hause im Gesetz vom 12. Mai 2016 über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG; SGF 820.2) sowie im Reglement vom 23. Januar 2018 über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLR; SGF 820.21) geregelt. Diese beiden Erlasse wurden im Rahmen des Projekts Senior+ ausgearbeitet. Die nach Artikel 11 Abs. 2 SmLG gebildeten Gemeindeverbände haben den Auftrag, den Bedarf der Bevölkerung im Bereich der sozialmedizinischen Leistungen (in Pflegeheimen und zu Hause) zu decken.

Die Hilfe zu Hause ist gewährleistet durch:

- > Dienste, die von den Gemeindeverbänden beauftragt (oder geschaffen) werden («Netze»)
- > Private Dienste ohne Leistungsauftrag («private Spitex-Dienste»)

Die Pflege zu Hause ist gewährleistet durch:

- > Von den Netzen beauftragte (oder geschaffene) Dienste
- > Vom Staat beauftragte Dienste (Gesundheitsligen des Kantons Freiburg)
- > Private Dienste ohne Leistungsauftrag («private Spitex-Dienste»)
- > selbstständige Pflegefachpersonen

Die Hilfe und Pflege zu Hause wird derzeit durch die Gemeinwesen (Staat und Gemeinden) nach mehreren Modalitäten finanziert, die sich auf zwei gesetzliche Grundlagen stützen, das SmLG und das Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung.

Die Leistungsempfängerinnen und -empfänger beteiligen sich an der Finanzierung der Hilfe und Pflege zu Hause, sofern sie über die notwendigen Mittel verfügen. Andernfalls beteiligen sich die Gemeinwesen über Ergänzungsleistungen, die die betreffenden Leistungsempfänger erhalten, an der Finanzierung des Bereichs (Ergänzungsleistungen werden gegenwärtig zu 100 % vom Staat finanziert).

Nach der Analyse dieses Bereichs anhand der DETTEC-Kriterien schlug die GP-DETTEC dem CoPil zwei Varianten einer neuen Verteilung vor und führte für jede eine SWOT-Analyse durch.

Geplante Varianten

.1 Übertragung der gesamten Hilfe und Pflege zu Hause an die Gemeinden/Netze (einschliesslich Finanzierung)

Die erste Variante, die von der Teilgruppe in Betracht gezogen wurde, bestand darin, alle Aufgaben und die Finanzierung der Hilfe und Pflege zu Hause den Gemeinden zu übertragen, genauer gesagt den durch das Gesetz vom 12. Mai 2016 über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG; SGF 820.2) eingeführten Netzen. Die GP-DETTEC erachtete diese Variante für die am besten ausgereifte in Bezug auf die Aufgabenentflechtung, da damit ein ganzer Bereich einer einzigen institutionellen Ebene übertragen würde, einschliesslich Aufgaben und Finanzierung.

Diese Variante hätte eine Verlagerung der gegenwärtig vom Staat getragenen Finanzlast, einem jährlichen Betrag von 8,5 Millionen Franken, auf die Gemeinden zur Folge.

.2 Status quo bei den Aufgaben, aber die Finanzierung der Restkosten für Pflegeleistungen wird dem Staat übertragen, jene der Hilfen den Gemeinden

Bei dieser zweiten Variante wurde die in der geltenden Gesetzgebung festgelegte Aufgabenverteilung nicht verändert. Allerdings würde der Staat die Restkosten für die Pflege zu Hause übernehmen, während die Kosten für die Hilfe zu Hause von den Gemeinden getragen würden. Diese Variante wies Analogien mit einer für die sozialmedizinischen Leistungen in Pflegeheimen vorgeschlagenen Variante auf, die vom CoPil schliesslich übernommen wurde (siehe 3.6 unten).

Die finanziellen Auswirkungen der 2. Variante hätten einer ausführlichen Analyse bedurft. Der Anteil der Hilfe und der Anteil der Pflege in den Kosten der beauftragten Dienste und privaten Spitex-Organisationen hätten ermittelt werden müssen. Die Höhe der Nettokosten, die somit von den Gemeinden auf den Staat übertragen worden wären, wäre auch davon abhängig gewesen, auf welchem Niveau die Pflegekosten angesetzt worden wären. Erste Simulationen sagten eine Lastenverlagerung von den Gemeinden zum Staat von mindestens 5 Millionen Franken voraus.

Fazit des CoPil

Nach der Prüfung der Analyse der GP-DETTEC schloss sich der CoPil an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2018 mehrheitlich der 1. Variante an, vor allem weil diese Variante am ehesten mit den allgemeinen Zielen der DETTEC, insbesondere der grösstmöglichen Freiheit der Gemeinden, übereinzustimmen schien. Diese Schlussfolgerung wird vom Staatsrat geteilt.

1.4.6 Betagte in Pflegeheimen

Der Bereich der betagten Personen in Pflegeheimen erforderte von 2017 bis 2020 sehr umfangreiche Arbeiten. Bevor eine Analyse der Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung in Angriff genommen werden konnte, musste letztere geklärt werden, da sie äusserst komplex ist. Die GSD und die Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVA) haben beachtliche Ressourcen mobilisiert, um der DETTEC einen Gesamtüberblick über diesen Bereich und seine zahlreichen Verästelungen zu verschaffen, damit die GP-DETTEC und der CoPil die notwendigen Analysen durchführen und anschliessend die prinzipiellen Optionen festlegen konnten. Diese Arbeiten fielen im Übrigen mit der Reform der Ergänzungsleistungen auf eidgenössischer Ebene zusammen, die bedeutende Auswirkungen auf die Finanzierung der Ergänzungsleistungen und somit auf den gesamten Bereich der betagten Personen in Pflegeheimen mit sich bringen wird. Aufgrund des Inkrafttretens dieser Reform am 1. Januar 2021 war es notwendig, umfangreiche Simulationen und Hochrechnungen durchzuführen, um die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Entflechtungsvarianten auf kantonaler Ebene möglichst genau zu bestimmen. Auch hier haben die GSD und die KSVA

beachtliche Arbeit geleistet, um diese Hochrechnungen zu erstellen, wobei sie betonen, dass grosse Unsicherheiten bestehen bleiben, solange die Auswirkungen der Reform auf Bundesebene nicht über mehrere Jahre hinweg und insbesondere nach der bis 2024 geplanten Übergangsphase beobachtet werden konnten. Die durchgeführten Hochrechnungen sind in den Notizen der GP-DETTEC im Anhang zu diesem Bericht enthalten.

Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten schlug die GP-DETTEC dem CoPil zwei Varianten für eine bessere Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung vor:

Die Pflegerestkosten trägt der Staat, die Betreuungskosten gehen zulasten der Gemeinden

Gegenwärtig werden die Pflegerestkosten und die Betreuungskosten von Pflegeheimbewohnerinnen und -bewohnern vom Staat (45 %) und den Gemeinden (55 %) subventioniert (der Beitrag an die Betreuungskosten wird aufgrund des Einkommens und des Vermögens der betreffenden Person berechnet). Variante 1 schlug vor, die Finanzierung der Pflegerestkosten (die zu 100 % vom Staat finanziert würden) von der Finanzierung der Betreuungskosten (die zu 100 % von den Gemeinden finanziert würden) zu trennen. Dieser Variante lag der Gedanke zugrunde, dass die Pflegerestkosten, die von Bundesbestimmungen abhängen, vom Kanton getragen werden sollten, während die Betreuung, deren Kosten durch lokale Entscheidungen beeinflusst werden können, von den Gemeinden übernommen werden sollte, einschliesslich des Teils der Betreuungskosten, der derzeit durch Ergänzungsleistungen finanziert wird.

Pflegerestkosten zulasten des Staates, Aufhebung des Beitrags an die Betreuungskosten (der im Rahmen der Ergänzungsleistungen der AHV übernommen würde)

Derzeit profitiert eine Person, die in einem Pflegeheim wohnt (und nicht über die Mittel verfügt, die Kosten für ihren Aufenthalt – Pflege, Betreuung, Beherbergungsleistungen ... – allein zu tragen) nicht nur vom Beitrag an die Betreuungskosten (s. oben), sondern auch von AHV-Ergänzungsleistungen. Diese werden, wie die IV-Ergänzungsleistungen, zu 100 % vom Staat finanziert⁵. Variante 2 schlug vor, den Beitrag an die Betreuungskosten abzuschaffen. Die entsprechenden Kosten wären für Personen, die die Einkommens- und Vermögenskriterien erfüllen, durch die Ergänzungsleistungen der AHV finanziert worden. Ihre Begrenzung hätte somit aufgehoben werden müssen (gegenwärtig beträgt der für die Berechnung der AHV/IV-Ergänzungsleistungen berücksichtigte Aufwand maximal 160.–). Die Begrenzung der IV-Ergänzungsleistungen wäre jedoch beibehalten worden.

Durch den Wegfall eines der Finanzierungsinstrumente hätte diese Variante zu einer Vereinfachung der Berechnung und zu einem besseren Verständnis des Systems (sowohl bei den betroffenen Behörden als auch bei den Begünstigten) geführt. Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen, die erheblich gestiegen wäre, hätte zwischen dem Staat und die Gemeinden nach einem noch festzulegenden Satz aufgeteilt werden müssen.

Schlussfolgerung

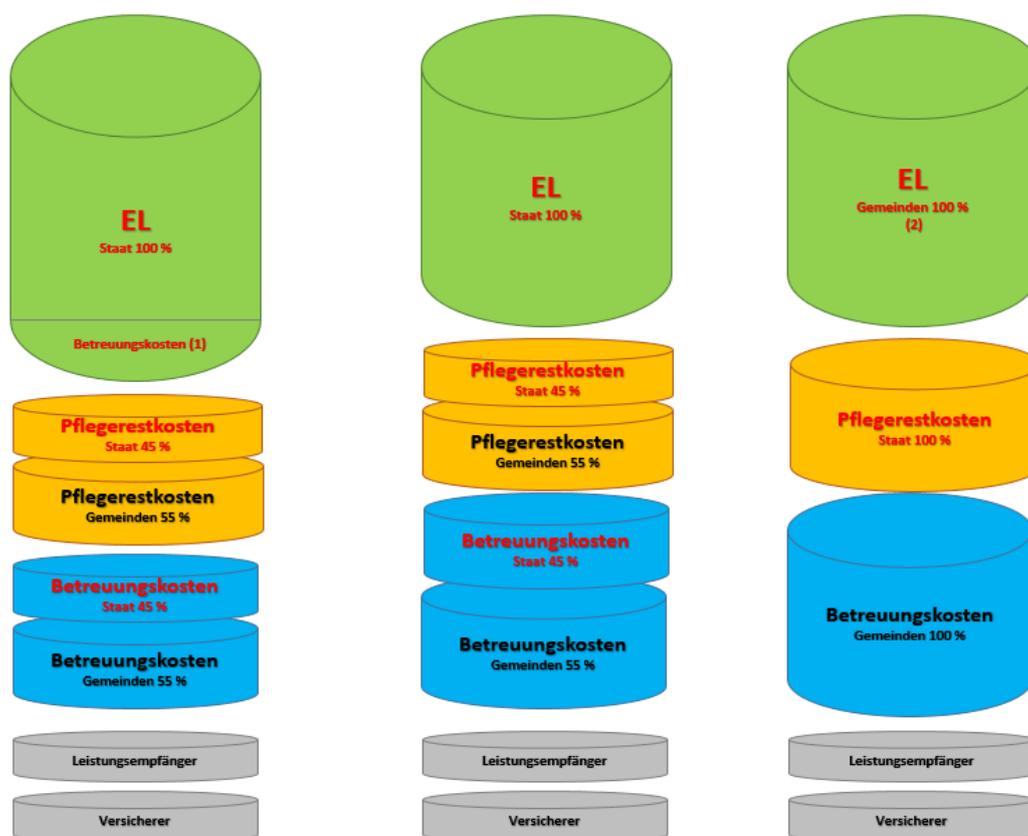
Der Staatsrat schloss sich dem CoPil an, der sich für die erste Variante ausgesprochen hatte, d. h. die Trennung der Finanzierung der Pflegerestkosten (die zu 100 % vom Staat finanziert würde) von der

⁵ Bei der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen auf kantonaler Ebene im Jahr 2008 wurde zur Sicherstellung der finanziellen Neutralität zwischen Kanton und Gemeinden u. a. beschlossen, dass der Staat für drei Jahre die gesamte Finanzierung der Ergänzungsleistungen (die bisher zu 25 % von den Gemeinden finanziert wurden) übernimmt. Diese Übergangsregelung wurde mehrmals verlängert und endet schliesslich 2021.

Finanzierung der Betreuungskosten (die zu 100 % von den Gemeinden übernommen würde). Genau wie der CoPil erachtet es auch der Staatsrat nicht als wünschenswert, im Rahmen des DETTEC-Projekts eine Aufhebung der Beiträge an die Betreuungskosten vorzusehen. Diese Aufhebung hätte dazu geführt, dass der für den Beitrag geltende Freibetrag (200'000.– des zur Berechnung des Beitragsanspruchs berücksichtigten Vermögens) weggefallen wäre und nur noch der Freibetrag übriggeblieben wäre, der zur Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen angewendet wird. Die grundsätzliche Beibehaltung dieser Beiträge, einer Freiburger Eigenheit, wurde bei der Annahme des Konzepts Senior+ 2016 bestätigt. Der Grosse Rat hatte bei dieser Gelegenheit im Übrigen den Betrag (200'000.–) bestätigt, wohingegen der Staatsrat vorgeschlagen hatte, diesen zu halbieren. Der Staatsrat vertritt daher die Auffassung, dass der Vorschlag, diesen kürzlich vom Parlament getroffenen Entscheid im Rahmen des Projekts DETTEC rückgängig zu machen, ein grosses Risiko darstellen würde, dass das ganze 1. Paket der Aufgabenentflechtung allein an diesem Punkt scheitern könnte, da eine solche Reform zu einer erheblichen Verlagerung von Kosten auf die Leistungsempfänger geführt hätte⁶. Die Beibehaltung dieses Freibetrags kostet die öffentliche Hand rund 10 Millionen Franken.

Die gewählte Variante lässt sich wie folgt schematisch zusammenfassen:

⁶ Es sei bemerkt, dass die für die DETTEC gewählte Variante auch Auswirkungen auf die Leistungsempfänger haben könnte (1.5.2)



Die linke Säule zeigt die aktuelle Finanzierung auf, wobei der Aufwand der Gemeinwesen farblich dargestellt ist. Wie man sieht, decken die Ergänzungsleistungen (grün) auch teilweise die Betreuungskosten (1), bis zur Obergrenze (derzeit 160.– pro Tag). Die zweite Säule zeigt die Auswirkungen der Senkung der Obergrenze für Ergänzungsleistungen – eine Voraussetzung für die Übertragung der Betreuungskosten auf die Gemeinden. Die Ergänzungsleistungen werden zugunsten des Beitrags an die Betreuungskosten gekürzt. Die letzte Säule schliesslich zeigt die neue Verteilung der Finanzierung nach DETTEC, wobei der Staat für die Pflegerestkosten zuständig ist, deren Summe zwischen den drei Säulen unverändert bleibt, und die Gemeinden nun die Betreuungskosten übernehmen (einschliesslich des Teils, der derzeit durch die Ergänzungsleistungen finanziert wird). In der rechten Säule obliegt die Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu 100 % den Gemeinden (2), ganz im Sinne des im Folgenden beschriebenen (1.5.3 unten) finanziellen Ausgleichsmechanismus.

1.5 Finanzieller Ausgleich

1.5.1 Ausgleichsmechanismen

Parallel zur Analyse der verschiedenen Bereiche des 1. Pakets des Projekts DETTEC hat eine Teilgruppe der GP-DETTEC die Finanzierungsmechanismen untersucht, die das Gleichgewicht des 1. Pakets sicherstellen können. Das Projekt DETTEC dient in erster Linie der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden. Die allfällige Neuverteilung der Finanzierung dieser Aufgaben unter Einhaltung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz war erst an zweiter Stelle vorgesehen. Während der Pilotphase zeigte sich jedoch, dass der Ausgleich der finanziellen Auswirkungen für die

Gemeinden und den Staat parallel zur Aufgabenverteilung besprochen werden musste. Es wurde beschlossen, mögliche Finanzierungsmechanismen zu prüfen, um nach der Aufgabenentflechtung ein finanzielles Gleichgewicht zwischen Staat und Gemeinden, das bereits beim Fragebogen 2012 angekündigt wurde, sicherzustellen. Die Teilgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden, der ILFD und der FIND hat die folgenden Mechanismen geprüft:

1. Jede neu zugeteilte Aufgabe wird durch die Abgabe einer oder mehrerer Aufgaben kompensiert und umgekehrt
2. Eine einmalige Kompensation wird ausgezahlt
3. Bei einigen Aufgaben werden die Anteile an der Finanzierung (beziehungsweise die Anteile an Einnahmen) verändert
4. Steuerbelastungsverschiebung

Die Teilgruppe stellte fest, dass keiner dieser Mechanismen eine ideale Lösung darstellte, um die finanziellen Auswirkungen einer Neuverteilung der Aufgaben auszugleichen. Die grösste Schwierigkeit bestand namentlich darin, die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen zu beurteilen und somit langfristig ein Gleichgewicht gewährleisten zu können. Bei jedem Mechanismus erscheint es notwendig, dass die Partner das Risiko einer langfristig ungünstigen Entwicklung akzeptieren. Die Projektgruppe betonte jedoch, dass eine Kombination von mehreren Mechanismen geeignet wäre, die jeweiligen negativen Auswirkungen jedes einzelnen Mechanismus abzuschwächen. Sie befürwortete ausserdem, die finanziellen Auswirkungen des Projekts DETTEC nach ein paar Jahren erneut zu prüfen, und betonte, dass der directionsübergreifende Ansatz des Projekts, insbesondere im Bereich des finanziellen Gleichgewichts beim Abschluss des Projekts, zwingend beibehalten werden sollte. Die Projektgruppe betonte weiter, dass keiner der Mechanismen, für sich allein betrachtet, eine Auswirkung auf die Gesamtsteuerbelastung der Freiburger Steuerpflichtigen habe. Nur die jeweiligen Anteile an Kantons- und Gemeindesteuern wären von der Umsetzung der Mechanismen betroffen.

1.5.2 Finanzielle Bilanz des 1. Pakets vor dem Ausgleich

Um die finanzielle Gesamtbilanz des ersten Pakets zu ermitteln, wurden die dem Staat bzw. den Gemeinden zugeteilten Kosten auf der Grundlage der letzten verfügbaren Zahlen berechnet. Diese wurden so weit wie möglich der Jahresrechnung des Staates für 2020 entnommen. Im Bereich der Betagten mussten jedoch, unter Berücksichtigung weiterer Reformen auf Bundesebene, namentlich der eidgenössischen Reform der Ergänzungsleistungen (EL), die am 1. Januar 2021 mit einer Übergangsfrist in Kraft getreten ist, verschiedene komplexe und zeitaufwändige Simulationen gestützt auf die Rechnung 2019 durchgeführt werden.

Die finanzielle Bilanz (Übersicht) für das 1. Paket präsentiert sich wie folgt:

Bereich	Finanzielle Auswirkungen für den Staat (in Millionen Franken)	Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden (in Millionen Franken)
Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	- 6,23	+ 6,23
Hilfe und Pflege zu Hause	- 8,49	+ 8,49
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	+ 83,18	- 83,18

Betäge in Pflegeheimen	+9,23	- 9,23
Total	+77,69	-77,69

Es ist anzumerken, dass der Bereich der Sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und professionellen Pflegefamilien ursprünglich auch den Bereich der Sonderpädagogik umfasste, für den vorgeschlagen wurde, dass die Kosten, wie für die anderen Institutionen, ausschliesslich dem Staat übertragen werden. Der CoPil beschloss jedoch, die Sonderpädagogik aus dem 1. Paket zu streichen, und zwar aus zwei Gründen:

- > Mit der Streichung der Sonderpädagogik konnten die finanziellen Auswirkungen des 1. Pakets (in der Grössenordnung von 40 Millionen Franken) begrenzt werden, was einen alternativen Ausgleichsmechanismus zu einer Steuerbelastungsverschiebung ermöglichte.
- > Sie ermöglichte es auch, ein kohärentes 1. Paket zu schnüren, das ausschliesslich Bereiche aus dem Zuständigkeitsbereich einer einzigen Direktion (der GSD) beinhaltet, und gleichzeitig zu gewährleisten, dass der Bereich der Sonderpädagogik im zweiten Paket behandelt wird, das zahlreiche Bereiche umfasst, die wie dieser in den Zuständigkeitsbereich der EKSD fallen (1.7.2 unten)

In der obigen finanziellen Bilanz ist die Sonderpädagogik daher nicht mehr enthalten.

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten wurde eine erste vollständige finanzielle Bilanz für den CoPil und den Staatsrat geschätzt, die auf den Jahresrechnungen 2018 und 2019 basiert. Sie führte, ohne die Sonderpädagogik, zu einer Lastenverschiebung von rund 81 Millionen Franken von den Gemeinden auf den Staat. Zwischen den beiden Schätzungen wurde somit eine Differenz in der Grössenordnung von 3 Millionen Franken oder 3,7 % festgestellt.

Angesichts ihrer Volatilität sind die obigen Angaben mit Vorsicht zu geniessen und sollten regelmässig überprüft werden bzw. Anlass zu Anpassungen oder finanziellen Ausgleichsmassnahmen im ersten DETTEC-Paket geben. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen

Im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen sind die finanziellen Auswirkungen auf folgende Faktoren zurückzuführen

- > die Übertragung des kantonalen Beitrags an die Gemeinden für Kinderbetreuungsplätze (784'420.– gemäss Rechnung 2020);
- > die Übertragung der Beiträge an Dritte für Kinderbetreuungsplätze an die Gemeinden (5'311'777.–), mit Ausnahme des Beitrags für besondere Betreuung nach Art. 13 FBG, für den weiterhin der Kanton aufkommt;
- > die Übertragung des Beitrags an die Ausbildung des Personals von Betreuungseinrichtungen an die Gemeinden (66'195.–).

Diese Bewegungen stellen eine zusätzliche Nettobelastung für die Gemeinden in Höhe von insgesamt 6'162'392.– dar.

Es ist anzumerken, dass diese Bewegungen mit einer Übertragung der Aufgabe der Verteilung der Beiträge der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden (3'425'011.– im Jahr 2020) sowie der im Rahmen der Steuerreform eingeführten Sozialabgabe (Bereich Tarifsenkungen) (halber Betrag im Jahr 2020, d. h. 1'875'000.–) auf die Gemeinden einhergehen (vgl. 1.4.2 oben). Diese Beiträge sind zur Senkung der Tarife bestimmt und werden direkt an die Stelle ausbezahlt, die die Gemeinden dazu

bestimmt haben, diese Verteilung zu gewährleisten. Zusätzlich wird der Betrag der Sozialabgabe für den Bereich innovative Betreuungsmodelle (die Hälfte des Betrags im Jahr 2020, d. h. 115.000.–) ebenfalls an diese Stelle gezahlt. Die finanzielle Bilanz dieser Bewegungen ist somit gleich Null. Der Saldo der Mittel für die betroffenen Bereiche wird ebenfalls an den FGV überwiesen (am 31. Dezember 2020 betragen die Mittel aus den Beiträgen der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden an die familienergänzenden Betreuungsplätze CHF 5'426'737.65, jene aus der Sozialabgabe 79'276.– für den Bereich innovative Betreuungsmodelle und 1'875'000.– für den Bereich Tarifsenkung; letztere erfolgte am 1. Januar 2021). Der Bereich des Fonds für die Schaffung neuer Betreuungsplätze (die Hälfte des Betrags im Jahr 2020, d. h. 500'000.–) verbleibt beim Staat.

Die Verwaltungskosten, die durch die neu verteilten Aufgaben entstehen, werden auf 0,6 VZÄ oder etwa 70'000.– geschätzt.

Hilfe und Pflege zu Hause

Gemäss den Beschlüssen über die Aufgabenverteilung und die Finanzierung in diesem Bereich wird die staatliche Finanzierung der Hilfe und Pflege zu Hause aufgehoben. Zulasten der Gemeinden gehen somit von nun an: der Beitrag für die Hilfe und Pflege zu Hause für beauftragte Dienste (7'582'129.–, Zahlen 2020), der Beitrag an den Spitex Verband Freiburg (192'500.–), die Übernahme der Pflegerestkosten von selbstständigen Pflegefachpersonen (758'563.–), die Übernahme der Pflegerestkosten von privaten Spitex-Diensten (512'608.–) sowie von ausserkantonalen privaten Spitex-Diensten (rund 7'000.–) und schliesslich die MiGeL-Kosten von selbstständigen Pflegefachpersonen und privaten Spitex-Diensten (22'888.–). Da die Pflegerestkosten der selbstständigen Pflegefachpersonen ausschliesslich zulasten der Gemeinden gehen, erhält der Staat den aktuellen Anteil der Gemeinden nicht mehr (- 602'042.–). Die zusätzliche Nettobelastung für die Gemeinden beläuft sich somit auf CHF 8'473'646.–. Hinzu kommen ca. 0,15 VZÄ für die administrative Abwicklung der übertragenen Aufgaben, d. h. 18'000.–.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Finanzierung bestimmter spezialisierter Dienste und Organisationen mit Aufträgen des Kantons (z. B. Lungenliga, Diabetesfreiburg, Pro Senectute, Freiburger Rotes Kreuz und Alzheimer Freiburg) zu einem Gesamtbetrag von 632'918.– weiterhin zulasten des Staates geht.

Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien

Die Aufhebung der Finanzierung des Betriebskostenüberschusses der Sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und professionellen Pflegefamilien zu 55 % durch die Gemeinden wird einen Anstieg der Nettokosten in diesem Bereich von 83'180'355.– (Rechnung 2020) für den Staat ausmachen.

Betagte in Pflegeheimen

Die Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung Staat-Gemeinden im Bereich der betagten Personen in Pflegeheimen war besonders komplex. Die DETTEC-Reform fällt mit der Umsetzung der eidgenössischen Reform der Ergänzungsleistungen (EL) zusammen, die am 1. Januar 2021 in Kraft getreten ist und die Ausgaben der Kantone um 429 Millionen Franken (für den Kanton Freiburg zwischen 9 und 10 Millionen Franken) reduzieren dürfte. Durch die gleichzeitige Änderung der Finanzierung zwischen Staat und Gemeinden wirkt sich das DETTEC-Projekt auf die erwarteten finanziellen Auswirkungen der Bundesreform aus. Um die im Rahmen der Aufgabenentflechtung Staat-Gemeinden zu berücksichtigenden Beträge zu ermitteln, wurde eine Simulation der zu erwartenden Auswirkungen der Bundesreform auf die vom DETTEC-Projekt betroffenen Kostenstellen durchgeführt, gefolgt von einer erneuten Simulation, diesmal mit den

Auswirkungen beider Reformen. Der in der Gesamtbilanz des 1. Pakets berücksichtigte Betrag (Erhöhung um 9,23 Millionen Franken zulasten des Staates) ist die Differenz zwischen diesen beiden Simulationen. In diesem Kontext war es daher nicht möglich, sich auf die Zahlen aus der Rechnung 2020 zu stützen, weshalb die Rechnung 2019 als Referenz für den gesamten Bereich beibehalten wurde.

Für die Schätzung der jeweiligen Beträge musste die KSVa zahlreiche Analysen und mehrere Simulationen vornehmen. Auf der Grundlage der damaligen tatsächlichen Situation der Leistungsempfänger hat die KSVa somit mehrere Schätzungen der Auswirkungen der Bundesreform durchgeführt und anschliessend die Auswirkungen der DETTEC-Reform geschätzt. Da sowohl die Ergänzungsleistungen als auch der Beitrag an die Betreuungskosten von den Ressourcen der Beitragsempfänger abhängig sind, und dies auf unterschiedliche Weise aufgrund der verschiedenen Selbstbehalte, hängen die Auswirkungen der Reformen von der Situation des jeweiligen Empfängers ab. Für das DETTEC-Projekt wurde davon ausgegangen, dass trotz individueller Schwankungen die Gesamtsituation im Laufe der Zeit unverändert bleiben würde. Diese Prämisse wurde anhand von zwei Simulationen, im März und dann im Dezember 2018, die keine grösseren Gesamtschwankungen zeigten, bestätigt.

Die Übertragung der Betreuungskosten auf die Gemeinden und die Übernahme der Pflegerestkosten durch den Staat wirken sich auf folgenden Aufwand aus:

> Pflegerestkosten

Die Pflegerestkosten werden derzeit gemeinsam vom Staat (45 %) und den Gemeinden (55 %) finanziert. Sie sind von der Reform der EL durch den Bund nicht betroffen. Vor der Anwendung des DETTEC-Projekts übernahm der Staat 27'403'204.– (Rechnung 2019). Danach wird er 60'896'009.– Franken übernehmen. Dies entspricht einem Kostenanstieg für den Staat von 33'492'805.– Franken und einer entsprechenden Kostenreduzierung für die Gemeinden.

> Finanzierungskosten der Investitionen in Zusammenhang mit der Pflege

Gemäss den Schlussfolgerungen des Projekts Fiffine⁷ und angesichts dessen, dass dieser Antrag den Schlussfolgerungen der DETTEC im Bereich der Kostenaufteilung bei der Pflege und der Betreuung entspricht, muss der Anteil der Finanzierungskosten der Investitionen in Zusammenhang mit der Pflege, der derzeit ausschliesslich von den Gemeinden finanziert wird, neu vom Staat im Rahmen der Pflegekosten übernommen werden. Dieser Betrag wird auf 2.– pro Tag in einem Pflegeheim geschätzt, was 2'030'000.– entspricht.

> Beitrag an die Betreuungskosten

Wie die Pflegerestkosten wird auch der Beitrag an die Betreuungskosten derzeit gemeinsam vom Staat (45 %) und den Gemeinden (55 %) finanziert. Ein variabler Anteil der Betreuungskosten wird derzeit im Übrigen durch die Ergänzungsleistungen übernommen. Letztere sind auf 160.– pro Tag und Leistungsempfänger beschränkt. Diese 160 Franken umfassen den Pensionspreis, den Anteil der Pflegerestkosten und einen Teil des Beitrags an die Betreuungskosten. Die Pflegerestkosten ganz dem Staat und die Betreuungskosten ganz den Gemeinden zu übertragen, setzt somit voraus, den für die Ergänzungsleistungen berücksichtigte maximalen Betrag zu reduzieren, so dass die Ergänzungsleistungen nur noch den Pensionspreis und den Anteil der Bewohner an den Pflegekosten

⁷ 2009 initiiertes Projekt mit dem Ziel, die Finanzierungs- und Investitionskosten der freiburgischen Pflegeheime zu vereinheitlichen und zu klären. Zu den Schlussfolgerungen dieses Projekts gehörte 2016 der Antrag, die Investitionen in Zusammenhang mit den Pflegeleistungen nach KVG in das Projekt DETTEC zu integrieren und so die Finanzierung dieser Kosten dem Staat zu übertragen.

abdecken. Sämtliche Beträge in Zusammenhang mit den Betreuungskosten gehen von nun an zulasten der Gemeinden und werden vollumfänglich durch den Beitrag an die Betreuungskosten finanziert. Die Aufgabenentflechtung hat somit eine Umlagerung des Aufwands der Ergänzungsleistungen hin zum Beitrag an die Betreuungskosten zur Folge, die in den finanziellen Auswirkungen und somit im Gleichgewicht des 1. Pakets berücksichtigt wird.

Die Reform der Ergänzungsleistungen auf Bundesebene wird einen starken Einfluss auf die Beteiligung an den Betreuungskosten haben. Aus diesem Grund war es unmöglich, die finanziellen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung aufgrund der Staatsrechnung und der Rechnungen der Gemeinden zu berechnen, da diese die Situation vor der Reform widerspiegeln. Deshalb musste die DETTEC 2019 Simulationen durchführen, um die voraussichtlichen Auswirkungen der Aufgabenentflechtung auf die Finanzierung in diesem Bereich nach dem Inkrafttreten der Bundesreform zu bestimmen. Da diese Simulationen sehr komplex sind, weil für jede individuelle Situation die Auswirkungen der Reform angewendet werden müssen, wurde die Durchführung einer neuen Simulation 2020 als überflüssig betrachtet. Für die Berechnung wurden daher die Zahlen berücksichtigt, die von der KSVA für die Simulationen 2019 verwendet wurden. Würde die Aufteilung der Finanzierung beibehalten (45 % der Beteiligung an den Betreuungskosten zulasten des Staates, 55 % zulasten der Gemeinden), beläuft sich der Beitrag des Staates auf 25'900'000.–. Dieser Betrag wird also neu von den Gemeinden übernommen, die somit insgesamt 57'600'000.– aufwenden.

Der Staatsrat stellt fest, dass im Gegensatz zu den anderen Bereichen, wo sich das DETTEC-Projekt auf eine einfache Lastenverschiebung zwischen Staat und Gemeinden beschränkt, die Reform der Aufgabenverteilung hier finanzielle Folgen für die Leistungsempfänger hat. Durch die Senkung des für die Ergänzungsleistungen berücksichtigten maximalen Betrags reduziert die Aufgabenentflechtung die Beträge, die den Empfängern dafür überwiesen werden. Diese sollten jedoch im Rahmen der Beteiligung an den Betreuungskosten neue Beträge für die Betreuung erhalten, die bis anhin durch die Ergänzungsleistungen finanziert wurden. Die Voraussetzungen für den Erhalt von Ergänzungsleistungen und für die Beteiligung an den Betreuungskosten sind jedoch nicht die gleichen, insbesondere was den berücksichtigten Vermögensfreibetrag betrifft (1.4.6 oben). Die Nettobilanz für jeden Empfänger hängt von seiner individuellen Situation ab. Es ist daher wahrscheinlich, dass diese Variante zu einer Änderung der Aufteilung der Finanzierung zwischen den öffentlich-rechtlichen Einheiten (Staat und Gemeinden) und den Leistungsempfängern führt. Die Nettobilanz für die Leistungsempfänger ist jedoch aufgrund der Kumulierung der Auswirkungen der Bundesreform und der Aufgabenentflechtung nicht abschätzbar. Ein genereller Rückgang der öffentlichen Beiträge wird erwartet, muss aber im Nachhinein bestätigt werden.

> Verwaltungskosten der Berechnung der Beiträge an die Betreuungskosten

Die Verwaltungskosten der KSVA für die Berechnung der Beiträge an die Betreuungskosten betragen 393'030.– (Rechnung 2020) zulasten des Staates. Diese Belastung wird auf die Gemeinden übertragen, die nun allein für die Finanzierung der Betreuungskosten aufkommen.

Übersicht

	Vor DETTEC		Nach DETTEC		Zusätzliche Nettobelastung für den Staat
	Staat	Gemeinden	Staat	Gemeinden	
Pflegerestkosten	27'403'204	33'492'805	60'896'009	0	33'492'805
Finanzierungskosten (einschl. KVG-Pflege – Fiffine)	0	22'900'000	2'030'000	20'870'000	2'030'000

Beitrag an die Betreuungskosten	25'900'000	31'700'000	0	57'600'000	- 25'900'000
Verwaltungskosten Beiträge an die Betreuungskosten	393'030	0	0	393'030	-393'030
TOTAL	53'696'234	88'092'805	62'926'009	78'863'030	9'229'775

Sämtliche oben aufgeführte Beträge basieren auf Schätzungen und punktuellen Simulationen, und ganz allgemein auf Annahmen, die es im Laufe der Zeit zu überprüfen gilt. Da auf das Inkrafttreten der Reform der Ergänzungsleistungen auf Bundesebene eine Übergangsfrist von drei Jahren folgt, müssen ihre tatsächlichen Auswirkungen über mehrere Jahre analysiert werden. Die umfassende Neubewertung des finanziellen Gleichgewichts der Aufgabenentflechtung (1.5.4 unten) wird für diesen Bereich besonders wichtig sein, da er es ermöglicht, bestimmte Ausgangsannahmen zu überprüfen und allenfalls zu korrigieren, um das finanzielle Gleichgewicht des 1. Pakets auf der Grundlage von konsolidierten Zahlen zu optimieren.

1.5.3 Ausgleich des 1. Pakets

Wie bereits erwähnt, wurde die Notwendigkeit, nach Abschluss des 1. DETTEC-Pakets einen finanziellen Ausgleich zwischen Staat und Gemeinden zu erreichen, schon seit Projektbeginn bestätigt. Es ging in erster Linie darum, eine Analyse der Bereiche ohne Tabus zu gewährleisten und gleichzeitig den Partnern des Projekts – Staat und Gemeinden – zu garantieren, dass die Aufgabenentflechtung auf finanzieller Ebene ein neutrales Unterfangen ist. Nach der Analyse der für das 1. Paket ausgewählten Bereiche und derer allgemeinen finanziellen Auswirkungen untersuchte der CoPil die verschiedenen Möglichkeiten, um einen solchen Ausgleich zu erreichen. Jeder der aufgezählten Mechanismen (1.5.1) wurde in Erwägung gezogen. Angesichts der umfangreichen Zunahme der Aufwendungen des Staates in der ersten Bilanz (77,69 Millionen Franken jährlich), wurde die Option einer einmaligen Zahlung rasch wieder verworfen. Die Kompensation durch die Übertragung anderer Aufgaben auf die Gemeinden zum einzigen Zweck des finanziellen Gleichgewichts schien auch nicht mit den Grundsätzen der DETTEC kompatibel zu sein. Es blieben daher die Option der Steuerbelastungsverschiebung und die Änderung der Finanzierungsanteile in bestimmten Bereichen. Eine rasche Abschätzung der Auswirkungen einer Steuerbelastungsverschiebung ergab, dass die Kompensation von rund 80 Millionen Franken jährlich einen Anstieg des kantonalen Steuerfusses um rund 7 Prozentpunkte zur Folge hätte. Der CoPil war der Ansicht, dass eine solche Verschiebung aus mehreren Gründen nicht zweckmässig wäre. Wenn man ausschliesslich die Steuereinnahmen betrachtet, so hat eine Steuerbelastungsverschiebung unterschiedliche Auswirkungen für die Gemeinden und für den Staat. Im Übrigen zeigt die Erfahrung, dass nach einer Steuerbelastungsverschiebung tendenziell eine progressive Rückkehr zu einem Steuerfuss von 100 Punkten, der als «normal» betrachtet wird, erfolgt, was somit tendenziell zu einer Beschränkung der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel und zu einschränkenden Massnahmen in anderen Aufgabenbereichen führen kann.

Der CoPil hielt es daher für notwendig, ein finanzielles Gleichgewicht des 1. Pakets durch die Änderung der Finanzierungsanteile zwischen Staat und Gemeinden in bestimmten Bereichen vorzuschlagen. Dazu konzentrierte sich die Arbeitsgruppe auf die Hauptfinanzströme zwischen dem Staat und den Gemeinden:

Für die Finanzströme von den Gemeinden zum Staat:

- > Unterricht und Ausbildung (Finanzstrom der Gemeinden zugunsten des Staates von rund 215 Millionen Franken jährlich)

- > Sozialwesen (Finanzstrom der Gemeinden zugunsten des Staates von rund 140 Millionen Franken jährlich)

Diese beiden Bereiche machen allein über 90 % der Finanzströme zugunsten des Staates aus.

Für die Finanzströme vom Staat zu den Gemeinden:

- > Finanzen und Steuern (Finanzstrom des Staates zugunsten der Gemeinden von rund 55 Millionen Franken jährlich)
- > Transport und Kommunikation (Finanzstrom des Staates zugunsten der Gemeinden von rund 12 Millionen Franken jährlich)
- > Sozialwesen (Finanzstrom des Staates zugunsten der Gemeinden von rund 20 Millionen Franken jährlich)

Diese drei Bereiche machen allein nahezu 80 % der Finanzströme zugunsten der Gemeinden aus.

Der CoPil hat zuerst die geeigneten Kriterien festgelegt, um die Bereiche zu bestimmen, in denen nach einer finanziellen Kompensation gesucht werden könnte. Diese Bereiche sollten

- 1) nicht Gegenstand einer DETTEC-Analyse im Rahmen des 1. Pakets sein, damit die Vorschläge für eine neue Aufteilung des 1. Pakets nicht aus finanziellen Gründen zunichte gemacht würden,
- 2) unter den Gemeinden soweit möglich entsprechend ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung verteilt sein. Wie es scheint, sind die vom 1. DETTEC-Paket betroffenen Aufwendungen hauptsächlich aufgrund der Bevölkerung auf die Gemeinden verteilt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und professionellen Pflegefamilien, wo der Gemeindeanteil (55 %) im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl auf die Gemeinden verteilt ist (Art. 9 Abs. 2 SIPG), sowie für die Betagten in Pflegeheimen (Art. 17 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 4 SmLG), den hauptsächlich finanziellen Auswirkungen des 1. Pakets. Eine Kompensation durch die Änderung der Anteile in einem Bereich, in dem die Verteilung unter den Gemeinden auf einem anderen Kriterium basiert (zum Beispiel auf dem Bedarfsausgleich) hätte wesentliche Unterschiede zwischen den Gemeinden zur Folge, ausser ein neuer Kompensationsmechanismus wäre vorgesehen worden, der das 1. Paket aber noch komplexer gemacht hätte,
- 3) grosse jährliche Beträge umfassen, um nicht zahlreiche Anteile anpassen zu müssen. Dies hätte schlussendlich die Verflechtung zwischen dem Staat und den Gemeinden komplizierter gestaltet.

Der CoPil hat auf diese Weise zwei Bereiche identifiziert, die alle Kriterien erfüllten, nämlich:

- 1) die Finanzierung der Ergänzungsleistungen AHV/IV
- 2) die Motorfahrzeugsteuer

Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen

Das Gesetz vom 16. November 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sieht vor, dass die Gemeinden 25 % der EL übernehmen, im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung (Art. 15 Abs. 2). Seit 2008 sieht jedoch eine Übergangsbestimmung vor, dass der Staat 100 % der Finanzierung der EL übernimmt (Art. 22). Diese Bestimmung wurde im Rahmen der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) eingeführt. Um die finanziellen Auswirkungen der NFA auf die Gemeinden zu kompensieren, war beschlossen worden, die Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung der EL während drei Jahren auszusetzen. Diese Regelung, die eigentlich 2010 hätte enden sollen, wurde jedoch ein erstes Mal bis 2015 verlängert, aufgrund der Unsicherheiten in Zusammenhang mit den neuen Gesetzgebungen über Menschen mit Behinderung und über Betagte (Senior+). Diese neuen Gesetzgebungen enthielten schliesslich keinen

Grund, die Finanzierungsmodalitäten der EL AHV/IV zu ändern. Die Lancierung des DETTEC-Projekts bewog den Grosse Rat aber dazu, auf Antrag des Staatsrats, die Übergangsregelung um weitere drei Jahre zu verlängern. Angesichts der Dauer der Arbeiten der DETTEC beschloss der Grosse Rat 2018 schliesslich eine letzte Verlängerung bis am 31. Dezember 2021.

Es erschien daher aus mehreren Gründen besonders sinnvoll, einen Teil der finanziellen Auswirkungen des 1. DETTEC-Pakets durch eine Änderung der Finanzierungsanteile der Ergänzungsleistungen auszugleichen. Zunächst muss bis zum 31. Dezember 2021 eine Entscheidung über den Finanzierungsanteil für die Ergänzungsleistungen getroffen werden, sonst müssen die Gemeinden wieder 25 % der Ergänzungsleistungen zahlen. Dieser Mechanismus wurde bereits in einem mit der Aufgabenentflechtung vergleichbaren Kontext, der NFA, eingesetzt, ohne dass es zu Problemen gekommen wäre. Zudem sind die von den Gemeinden zu tragenden Beträge im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt. Und schliesslich handelt es sich um beträchtliche Beträge (ca. 110 Millionen Franken im Jahr 2020, nach Abzug der Bundesbeiträge), sodass auf diesem Weg eine bedeutende Kompensation ins Auge gefasst werden kann.

Die Bundesreform, in Kombination mit der DETTEC, wird aber auch auf diesen letzten Punkt einen erheblichen Einfluss haben, indem sie die Höhe der ausgezahlten Ergänzungsleistungen reduziert. Gemäss den Simulationen der KSVa werden die EL nach der Reform auf Bundesebene folgende Beträge ausmachen:

Verwaltung der EL AHV	2'694'000
EL AHV	64'547'000
Bundesbeiträge für EL AHV	-25'405'200
Bundesbeiträge für die Verwaltung der EL AHV	-1'103'000
Verwaltung der EL IV	1'796'000
EL IV	56'750'000
Bundesbeiträge für EL IV	-23'436'000
Bundesbeiträge für die Verwaltung der EL IV	-657'000
TOTAL	75'185'800

Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger

Nach Art. 1 Abs. 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 1967 über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzG; SGF 635.a.1) vergütet der Staat 20 % der Steuern für Motorfahrzeuge und Anhänger den Gemeinden. Diese Vergütung beläuft sich für 2020 auf 21'597'235.–⁸. Dieser Bereich schien ebenfalls geeignet, die finanziellen Auswirkungen des 1. DETTEC-Pakets zu kompensieren, da er auch einer der wichtigsten Finanzströme zwischen Staat und Gemeinden ist. Die Verteilung auf die Gemeinden orientiert sich zwar nicht an deren zivilrechtlicher Bevölkerung, liegt aber so nahe daran, dass im Rahmen der Gesamtbilanz des 1. Pakets keine grösseren Ungleichheiten zwischen den Gemeinden entstehen.

Finanzierung im Schulbereich

Der CoPil hat eine Änderung der Finanzierungsanteile im Schulbereich ausgeschlossen, obwohl dies der Bereich ist, der die grössten Finanzströme zwischen Staat und Gemeinden generiert. Dieser Bereich soll im Rahmen des 2. DETTEC-Pakets analysiert werden (1.6 unten). Es wäre nicht sinnvoll, die Verteilung der Mittel im 1. Paket zu ändern, weil diese in zwei oder drei Jahren im 2. Paket wieder geändert werden könnte. Ebenso hat der Staatsrat darauf verzichtet, im Rahmen des 1. DETTEC-

⁸ Hierbei handelt es sich um Nettobeträge, da sich die Gemeinden mit 553'776.– an den Kosten für die Erhebung der Fahrzeugsteuer beteiligen (bei einer Bruttoreückvergütung von 22'151'011.–).

Pakets eine Überprüfung des Finanzausgleichs zu erwägen, der bei der Verabschiedung des Schulgesetzes und des Parlamentsbeschlusses zum Verzicht auf das Steuerverschiebungsprojekt beschlossen wurde, was zu einem Malus des Staates von rund 20 Millionen Franken pro Jahr geführt hatte.

Schlussfolgerung

Der Staatsrat schlägt daher vor, das 1. DETTEC-Paket auszugleichen, indem der Anteil der Finanzierung der Ergänzungsleistungen sowie der Anteil der Vergütung der Fahrzeugsteuer an die Gemeinden wie folgt geändert wird:

	Aktuelle Ausgaben des Staates	Vorgeschlagene Änderung	Finanzielle Auswirkungen für den Staat
Ergänzungsleistungen	75'185'800	100 % zulasten der Gemeinden	-75'185'800
Vergütung der Fahrzeugsteuer	21'597'235	Vergütung gekürzt um 2 % (18 %)	-2'159'725

Übersicht über das finanzielle Gleichgewicht des 1. DETTEC-Pakets

Bereich	Finanzielle Auswirkungen für den Staat (in Millionen Franken)	Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden (in Millionen Franken)
Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	- 6,23	+ 6,23
Hilfe und Pflege zu Hause	- 8,49	+ 8,49
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	+ 83,18	- 83,18
Betagte in Pflegeheimen	+9, 23	- 9,23
Total 1. Paket	+77.69	-77,69
Ergänzungsleistungen	-75,19	+75,19
Vergütung der Fahrzeugsteuer	-2,16	+2,16
Total Kompensation	-77,35	+77,35
Nettoauswirkungen für den Staat	340'000	--340'000

Die Nettobilanz des 1. Pakets nach dem Ausgleich würde somit eine Kostensteigerung für den Staat von ca. 340'000.– pro Jahr darstellen.

1.5.4 Voraussichtliche Kostenentwicklung und Neubewertung des DETTEC-Ausgleichs

Der Staatsrat stellt fest, dass das oben erreichte Gleichgewicht im Laufe der Zeit wahrscheinlich schwanken wird. Angesichts der Beträge, um die es geht, könnten kleine Abweichungen in einem Bereich schliesslich zu einem grösseren Ungleichgewicht führen und einen der Partner, Staat oder Gemeinden, benachteiligen. Allerdings ist es zum jetzigen Zeitpunkt besonders schwierig, die Entwicklung der von der Aufgabenentflechtung betroffenen Bereiche abzuschätzen, da viele Faktoren eine Rolle spielen. Insbesondere wird in den kommenden Jahren zu prüfen sein, ob sich die Annahmen, die zur Bewertung der finanziellen Auswirkungen der Bundesreform der Ergänzungsleistungen verwendet wurden, mit der Zeit bestätigen. Darüber hinaus sind eine Reihe kleinerer sektoraler Reformen in bestimmten, von DETTEC betroffenen Bereichen vorgesehen. Dazu gehören:

- > Die Pflegerestkosten der privaten Spitex-Dienste könnten infolge einer derzeit beim Bundesgericht hängigen Beschwerde steigen.
- > Die MiGeL-Kosten werden von den Versicherern ab dem 1. Juli 2021 von den Pflegekosten abgezogen
- > eHealth-Kosten könnten die Pflegekosten erhöhen.
- > Das Projekt NFA II des Bundes könnte dazu führen, dass der Bund die Finanzierung der Ergänzungsleistungen übernimmt.
- > Mit der bevorstehenden Einführung der einheitlichen Finanzierung ambulanter und stationärer Leistungen (EFAS) wird die bisherige Finanzierung von Pflegeleistungen durch eine Finanzierung aller ambulanten und stationären Leistungen nach einem festen Schlüssel ersetzt. Die Höhe des kantonalen Beitrags hängt von dem Finanzierungssystem ab, für das sich die eidgenössischen Räte letztlich entscheiden, doch die finanziellen Auswirkungen werden erheblich sein.
- >
- > ...

Die vom 1. DETTEC-Paket betroffenen Bereiche sollten sich auch unabhängig von Reformen entwickeln, die sie betreffen könnten. Auch diese Entwicklung ist extrem schwer vorhersehbar. Ausgehend von den angenommenen Wachstumsraten zwischen dem Voranschlag 2021 und dem Finanzplan für die Jahre 2022 und 2023 kann man sich jedoch bis 2025 folgende Trends vorstellen:

Bereich	Jährlicher Anstieg der Ausgaben
Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	2,6 ⁹
Hilfe und Pflege zu Hause	7,3 ⁹
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	3,0 ⁹
Betagte in Pflegeheimen	4,8 ¹⁰
Ergänzungsleistungen	2,1 ¹⁰
Vergütung der Fahrzeugsteuer	1,9 ⁹

⁹ Durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 2021 (Voranschlag) und 2023 (Finanzplan)

¹⁰ Durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 2017 und 2019 (Rechnung)

Basierend auf diesen jährlichen Wachstumsraten lässt sich also aus der am Ende des vorherigen Abschnitts dargestellten aktuellen Übersicht das Ergebnis des finanziellen Gleichgewichts im Jahr 2025 hochrechnen:

Bereich	Finanzielle Auswirkungen für den Staat (in Millionen Franken)	Finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden (in Millionen Franken)
Familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen	- 7,04	+ 7,04
Hilfe und Pflege zu Hause	-11,59	+11,59
Sonder- und sozialpädagogische Institutionen und professionelle Pflegefamilien	+ 95,66	- 95,66
Betagte in Pflegeheimen	+11,45	- 11,45
Total 1. Paket	+88,48	-88,48
Ergänzungsleistungen	-83,08	+83,08
Vergütung der Fahrzeugsteuer	-2,37	+2,37
Total Kompensation	-85,45	+85,45
Nettoauswirkungen für den Staat	3,03	-3,03

Unter sonst gleichen Bedingungen könnte die Belastung für den Staat also bis 2025 um rund 3 Millionen Franken steigen. Angesichts dieser Unsicherheiten, die für ein Projekt mit dem Umfang der Aufgabenentflechtung zwischen dem Staat und den Gemeinden unausweichlich sind, hält es der Staatsrat für notwendig, nach einigen Jahren eine umfassende Neubewertung des finanziellen Gleichgewichts des 1. DETTEC-Pakets vorzunehmen. Gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden muss geprüft werden, ob sich die Annahmen, die zur Berechnung des Ausgleichs des 1. Pakets herangezogen wurden, verifiziert haben und ob die endogene Entwicklung der Bereiche – also ohne Berücksichtigung der Reformen – zu einem grösseren Ungleichgewicht geführt hat. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass diese Evaluierung frühestens durchgeführt werden sollte, wenn die Auswirkungen der Bundesreform voll zum Tragen gekommen sind, d. h. ab 2025, wenn die Rechnung 2024 bekannt ist, dem ersten Jahr nach der für die Reform vorgesehenen Übergangszeit.

1.6 Inkrafttreten des 1. DETTEC-Pakets

Die Umsetzung des 1. DETTEC-Pakets erfordert in mehreren Bereichen keine komplexen Massnahmen. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und professionellen Pflegefamilien, wo durch die DETTEC nur der Finanzierungsanteil zwischen dem Staat und den Gemeinden geändert wird. Anders ist es hingegen in anderen Bereichen, beispielsweise bei betagten Menschen in Pflegeheimen und insbesondere im Bereich der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen. Insbesondere muss der FGV in der Lage sein, die notwendige Organisation und die Mittel zu erhalten, um die Verteilung des Beitrags der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden sowie der Sozialabgabe sicherzustellen. Es erscheint

daher notwendig, ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2023 vorzusehen. Das Szenario eines gestaffelten Inkrafttretens wurde schliesslich nicht beibehalten, da es zu komplex war. Dieser Zeitplan hat zur Folge, dass die Übergangsfinanzierung der Ergänzungsleistungen (1.5.3 oben) bis zum Inkrafttreten der DETTEC und der neuen Aufteilung noch einmal verlängert werden muss. Eine Rückkehr zur ursprünglichen Finanzierung der Ergänzungsleistungen (vor NFA) im Jahr 2022, d. h. 75 % zulasten des Staates und 25 % zulasten der Gemeinden für ein einziges Jahr, erscheint nicht sinnvoll. Der Staatsrat wird dem Grossen Rat deshalb nach Abschluss der Vernehmlassung zur DETTEC einen entsprechenden Antrag unterbreiten, wenn die Ergebnisse der Vernehmlassung ein Inkrafttreten der DETTEC im Jahr 2023 ermöglichen.

1.7 2. Paket des Projekts DETTEC

1.7.1 Grundsätze

Die Fortsetzung der Entflechtung nach einem ersten Paket wurde seit dem Beginn des Projekts in Betracht gezogen. Dabei wurde berücksichtigt, dass das DETTEC-Projekt gestartet wurde, als die Gesamtrevision des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG; SGF 411.0.1) in der Schlussphase war, und dass es nicht als sinnvoll erachtet wurde, die soeben ausgearbeitete Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung infrage zu stellen. Im Übrigen sind mehrere Bereiche zur Analyse vorgeschlagen worden, doch der CoPil war der Ansicht, dass eine präzise Erfassung der Themen eines zweiten Pakets vor dem Abschluss des ersten Pakets verfrüht wäre. Am Ende seiner Arbeit hielt es der CoPil auf Antrag der Vertreter des FGV dennoch für angebracht, in die Botschaft an den Grossen Rat zum 1. Paket eine genaue Bestandesaufnahme der zu behandelnden Schulbereiche sowie einen Zeitplan für das zweite Paket aufzunehmen. Dieser Antrag wurde vom Direktor der EKSD begrüsst, der an die letzten Treffen des CoPil eingeladen wurde und bei dieser Gelegenheit seine Absicht bekräftigen konnte, rasch in diese Richtung voranzuschreiten, da mehrere Themenbereiche in Bezug auf die Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung infrage gestellt wurden, namentlich anhand von parlamentarischen Vorstössen.

1.7.2 Erste Bestandesaufnahme der Bereiche des 2. Pakets

Im Rahmen des anstehenden zweiten Pakets und auf der Grundlage der Stellungnahme der EKSD erwägt der Staatsrat in dieser Phase die folgenden Bereiche zur Analyse vorzulegen:

Aufteilung der «gemeinsamen Schulkosten» der obligatorischen Schule

Das Schulgesetz legt fest, dass die Gemeinden sämtliche Kosten tragen, die mit dem Betrieb der obligatorischen Schule (Primarschule und Orientierungsschule, d. h. HarmoS-Jahre 1 bis 11) verbunden sind, mit Ausnahme der «gemeinsamen Schulkosten», die zu 50 % von den Gemeinden und zu 50 % vom Kanton übernommen werden und in den Artikeln 67 SchG (Primarschule) und 72 SchG (Orientierungsschule) aufgeführt sind. Es handelt sich im Wesentlichen um die Lohnkosten der Lehrpersonen und des sozialpädagogischen Personals (einschliesslich für Sozialarbeit im schulischen Rahmen), die Kosten der Massnahmen zur Förderung der Frühpensionierung dieser beiden Personalkategorien, Fahrkostenentschädigungen der Lehrpersonen und des mobilen sozialpädagogischen Personals, Kosten für Relaisklassen (Lohn- und Betriebskosten), Kosten bei Einschulung in einem anderen Kanton, Kosten für Kinder von Asylsuchenden (für die Primarschule), Vergütung des Religionsunterrichts (für die Orientierungsschule).

Der Staatsrat schlägt vor, diese Aufteilung im Detail zu analysieren, insbesondere da der Kanton die Anstellungsbehörde für die Lehrpersonen und das sozialpädagogische Personal ist.

Der Staatsrat schlägt im Übrigen vor, in dieser Analyse weitere Kosten in Zusammenhang mit dem Schulbetrieb (Art. 41 und 57 SchG) einzubeziehen, beispielsweise die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler, Schüleraustausche, Dolmetscherkosten, Kopier- und Druckkosten und Urheberrechte. Weitere Kosten (administratives und technisches Personal, Informatikmaterial) werden weiter unten in den spezifischen Themen behandelt.

Aufteilung der Kosten für die logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste während der obligatorischen Schulzeit

Nach Artikel 65 des Schulgesetzes tragen die Gemeinden die Kosten der logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Massnahmen, unter Vorbehalt allfälliger Leistungen Dritter, und der Staat gewährt den Gemeinden einen Beitrag von 50 % an ihre Kosten für die ordentliche Erfüllung der im Gesetz festgelegten Aufgaben.

Aufteilung der Kosten für die Sonderpädagogik

Das Gesetz über die Sonderpädagogik sieht vor, dass der Staat und die Gemeinden das vom Staat zugelassene Betriebsdefizit der anerkannten sonderpädagogischen Einrichtungen übernehmen, und zwar zu 45 % vom Staat und zu 55 % von den Gemeinden (Art. 37 SPG, SGF 411.5.1). Das Gleiche gilt für weitere Leistungen wie die heilpädagogische Früherziehung, pädagogisch-therapeutische Massnahmen der Logopädie und der Psychomotorik, Kosten von ausserkantonalen Leistungsanbietern (Art. 38–39 SPG) und Assistenzpersonen im Schulbereich (Art. 32).

Aufteilung der Lohnkosten des administrativen und technischen Personals an der obligatorischen Schule

Die Sekretariate der Primarschul- und Orientierungsschuldirektionen, ganz generell das administrative Personal dieser Schulen sowie das technische Personal werden von den Gemeinden eingestellt und finanziert (Art. 57 SchG).

Der Staatsrat schlägt vor, diese Aufteilung im Detail zu analysieren, insbesondere da die Schulsekretariate von der Schuldirektion weisungsabhängig sind, die zu 100 % vom Kanton angestellt und finanziert wird.

Das mit der Dokumentation und der Administration beauftragte Personal der regionalen Berufsinformationszentren und Berufsberatungsstellen wird von den Gemeinden finanziert (Art. 19 des Gesetzes über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung, SGF 413.1.1), während die Lohnkosten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amtes für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA), der Studienberatungsstelle, des Berufsinformationszentrums und der Berufsberatungsstelle für Erwachsene sowie die Beraterinnen und Berater der regionalen Berufsberatungsstellen zulasten des Staates gehen (Art. 18). Die Fahrkostenentschädigung der Beraterinnen und Berater wird wiederum von den Gemeinden übernommen.

Der Staatsrat schlägt vor, diese Aufteilung im Detail zu analysieren, insbesondere da das gesamte Personal hierarchisch dem BEA und damit dem Kanton unterstellt ist.

Aufteilung der Kosten für Informatikausrüstung

Die Kosten für die dem Lehrpersonal und den Schuldirektionen der obligatorischen Schulen zur Verfügung gestellte IT-Hardware, inklusive Internet, Lizenzen und oft auch individuelle portable Hardware, wird von den Gemeinden finanziert (Art. 57 SchG).

Der Staatsrat schlägt vor, diese Aufteilung im Detail zu analysieren, insbesondere da der Kanton die Anstellungsbehörde für die Lehrpersonen und die Schuldirektionen ist.

Die den Schülern der obligatorischen Schule zur Verfügung gestellte Informatikausrüstung wird von den Gemeinden finanziert (Art. 57 SchG). Die vom Grossen Rat am 15. September 2020 angenommene Motion 2019-GC-139 Perler Urs / Bündel Daniel verlangt, dass der Kanton die individuelle Ausstattung der Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschule finanziert. Die Anfrage 2020-CE-129 Schwaller-Merkle Esther / Julmy Markus fordert ihrerseits, dass dieses Prinzip der kantonalen Finanzierung auf die Primarschulen ausgedehnt wird. Der Staatsrat nimmt die Arbeiten vor, die sich aufgrund der Annahme der Motion ergeben; Diese werden direkte Auswirkungen auf die laufenden Arbeiten der Aufgabenentflechtung haben.

Schliesslich sollten in diesem Kontext auch die mit der Bereitstellung dieser Ausrüstung zusammenhängende technische Unterstützung und Schulung des Lehrpersonals sowie die Kosten bei allfälligen Sammelanschaffungen berücksichtigt werden.

Aufteilung der Kosten für Schulräume und Ausrüstung der obligatorischen Schule, inklusive der Berufsberatung und Erwachsenenbildung sowie der schulpsychologischen Dienste, Logopädie und Psychomotorik

Die Gemeinden tragen alle diese Kosten, unter Vorbehalt der im Gesetz über Beiträge an Schulbauten für den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (SGF 414.4) vorgesehenen Beiträge, die in die Zuständigkeit der RUBD fallen.

1.7.3 Zeitplan für das 2. Paket

Die Ausarbeitung des 1. Pakets des DETTEC-Projekts hat sich erheblich in die Länge gezogen. Es musste eine allgemeine Methodik eingeführt sowie sehr wichtige Arbeiten zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen in bestimmten Bereichen durchgeführt werden, insbesondere für betagte Menschen in Pflegeheimen. Diese lange Dauer war nachteilig für das Projekt, weil mit dem Beginn einer neuen Gemeindelegislatur sowie dem Wechsel an der Spitze der ILFD auch die Zusammensetzung des CoPil geändert wurde. Darüber hinaus waren umfangreiche Aktualisierungsarbeiten notwendig, um ein über mehrere Jahre entwickeltes Paket kohärent zu machen und um exogene Entwicklungen in bestimmten Bereichen zu berücksichtigen. Besonders spürbar ist dies im Bereich Betagte in Pflegeheimen, in dem das DETTEC-Projekt der Entwicklung der eidgenössischen Ergänzungsleistungsreform und anschliessend deren Umsetzungsbestimmungen Rechnung tragen musste. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass das zweite DETTEC-Paket auf diesen ersten Erfahrungen aufbauen kann, um noch in der ersten Hälfte der laufenden Gemeindelegislatur Ergebnisse zu erzielen, damit die im Prozess eingebundenen Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter diesen bis zum parlamentarischen Abschluss begleiten können.

Der Staatsrat stellt übrigens fest, dass schon mehrere weitere Themen vom FGV anlässlich verschiedener Gesetzgebungsvorhaben und auch von der Oberamtmännerkonferenz vorgeschlagen worden sind. Es muss ein angemessener Zeitrahmen für die entsprechende Analyse gefunden und darauf hingearbeitet werden, innert nützlicher Frist kohärente Pakete vorzuschlagen.

2 Kommentar zu den vorgeschlagenen Änderungen

2.1 Gesetz über die sozialmedizinischen Leistungen (SmLG)

Im Allgemeinen

Die meisten Änderungsvorschläge ergeben sich direkt aus einer neuen Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden. So sind die neuen Formulierungen grundsätzlich eine direkte und logische Folge der neuen Zuständigkeiten der Gemeindeverbände im Sinne von Artikel 11 SmLG (Verbände) in Zusammenhang mit der im 1. Kapitel dieses Berichts beschriebenen Aufgabenentflechtung. Es kommen aber auch noch einige weitere Änderungen hinzu.

Übrigens wird in diesem Bericht in Anlehnung an die bundesrechtliche Terminologie (Art. 51 KVV) der Begriff «Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause» (Spitex-Organisationen) zur Bezeichnung der im Kanton Freiburg gemeinhin als «Spitex-Dienste» bezeichneten Leistungserbringenden verwendet.

Art. 6

Gegenwärtig wird der Katalog der Hilfeleistungen vom Staatsrat erstellt. Da für diese Aufgabe künftig die Verbände zuständig sind, wird Absatz 2 dementsprechend geändert.

Art. 7

Absatz 1 wird umformuliert (redaktionelle Präzisierung) und Absatz 2 aufgehoben, da die von den Verbänden beauftragen oder betriebenen Spitex-Organisationen nicht mehr vom Staat subventioniert werden. Der Staat kann aber weiterhin spezialisierte Pflegeorganisationen für den Einsatz im ganzen Kanton beauftragen, etwa für die Pflege von Personen mit Lungenerkrankungen oder Diabetes oder auch Einsätze für Personen, die Palliativpflege benötigen (Abs. 3). Hingegen wird der Staat keine spezifischen Aufträge mehr an Dachorgane im Pflegebereich vergeben, wie dies gegenwärtig noch beim mit der Koordination und Statistik beauftragten Dachverband der Spitex-Organisationen der Fall ist. Folglich wird der 2. Satz von Absatz 3 aufgehoben. Die Befugnis, Aufträge an den Dachverband der Pflegeheime zu vergeben, bleibt jedoch bestehen (s. Art. 10 Abs. 6 VE-SmLG).

Art. 8

Gemäss Rechtsprechung des Kantons Bern¹¹ und den von den verschiedenen Krankenversicherern mit den Dachverbänden abgeschlossenen Vereinbarungen im Bereich Pflege und Hilfe zu Hause können hausintern angebotene ambulante Pflegeleistungen in Wohnstrukturen mit Dienstleistungen (betreutes Wohnen), sogenannte «Inhouse-Spitex», mit Spitex-Pflegeleistungen gleichgesetzt werden und werden somit auch wie solche finanziert. Es gibt also keinen Grund mehr, an einer Sonderregelung für Wohnungen festzuhalten, die von einem gleichen Rechtsträger wie dem eines Pflegeheims betrieben werden.

Die Aufhebung des hinfällig gewordenen Absatzes 3 steht nicht in Zusammenhang mit den Arbeiten zum DETTEC-Projekt.

¹¹ Urteil des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten des Kantons Bern 200 14903 vom 20. November 2015

Art. 10

Der Staatsrat kann dem Dachorgan der Pflegeheime spezifische Aufträge erteilen (Abs. 6; vgl. Kommentar zu Art. 7 Abs. 3 VE-SmLG).

Art. 12

Da für die Restfinanzierung der Pflegeleistungen nach Artikel 25a Abs. 5 KVG der Spitex-Organisationen und der Pflegefachpersonen neu die Verbände zuständig sind (s. Kommentar zu Art. 15 Abs. 1^{bis} VE-SmLG), haben diese auch die auf ihrem Gebiet zum Einsatz kommenden Leistungserbringenden über diese Regelung zu informieren, insbesondere über die Fakturierungsmodalitäten (Abs. 1 Bst. c). Bis jetzt hat der Staatsrat den Spitex-Tarif festgelegt. Nach dem neuen Absatz 1 Bst. e^{bis} sind dafür künftig die Verbände zuständig. Da der Staat die von den Verbänden betriebenen oder beauftragten Spitex-Organisationen nicht mehr subventioniert, sind allein die Verbände für die Dotierung zuständig (Bst. g).

Art. 14

Um die Kohärenz des Gesetzes zu verbessern, wird Absatz 3 aufgehoben und inhaltlich in Artikel 15 Abs. 1^{ter} VE-SmLG übernommen.

Art. 15

Absatz 1^{bis}, 1. Satz, in Bezug zu setzen mit Artikel 1 Abs. 2 VE-Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung, bestätigt die Zuständigkeit und sogar die Pflicht der Verbände, die Restfinanzierung der Pflege zu Hause für auf ihrem Gebiet wohnhafte und von einem zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Kanton Freiburg zugelassenen Leistungserbringenden betreuten Patientinnen und Patienten zu regeln. Der Verband kann dazu insbesondere die Restkosten für Pflegeleistungen für jede Kategorie von Leistungserbringenden, das heisst für die vom Verband beauftragten oder betriebenen Spitex-Organisationen, die privaten Spitex-Organisationen sowie die selbstständigen Pflegefachpersonen festlegen. Es steht ihm jedoch frei, die Restfinanzierung anders zu regeln, insbesondere für die beauftragten oder selbst betriebenen Spitex-Organisationen. In diesem Kontext muss sich der Verband auch um die Verhandlungen mit den jeweiligen Verbänden der Leistungserbringenden und eventuelle Beschwerden gegen die Festsetzung der Restkosten für Pflegeleistungen kümmern. Schliesslich legt er auch die Fakturierungsmodalitäten für die Restpflegekosten fest und kontrolliert die Rechnungen.

Den Patientinnen und Patienten steht es übrigens frei, die Dienste aller zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Kanton Freiburg zugelassenen Leistungserbringenden in Anspruch zu nehmen, aber auch die Dienste von ausserhalb des Kantons angesiedelten Leistungserbringenden. So muss der Verband auch die Restkosten für ausserhalb des Kantons erbrachte Pflegeleistungen an auf seinem Gebiet wohnhafte Personen übernehmen (beispielsweise bei vorübergehendem Aufenthalt), und zwar nach den für die ausserkantonalen Leistungserbringenden geltenden Regeln (Art. 25a Abs. 5, 4. Satz KVG).

Gegenwärtig werden die Kosten für die von den von den Verbänden beauftragten oder betriebenen Spitex-Organisationen geleisteten Hilfe zu Hause von den Verbänden übernommen, und der Staat subventioniert die Kosten des Personals für die Ausführung dieser Leistung zu 30 % (Art. 16 SmLG). Da Artikel 16 SmLG nach der Logik der neuen Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden aufgehoben wird, ist klarzustellen, dass diese Kosten künftig nur von den Verbänden getragen werden (Abs. 1^{bis}, 2. Satz), unter Vorbehalt der Beteiligung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger

gemäss dem von den Verbänden in Anwendung von Artikel 12 Abs. 1 Bst. e^{bis} VE-SmLG festgelegten Tarif.

Absatz 1^{ter} greift den Inhalt des bisherigen Artikels 14 Abs. 3 SmLG auf, der aufgehoben wird.

Künftig wird es Sache der Verbände sein zu bestimmen, wie sie die Ausbildungskosten für die von ihnen betriebenen oder beauftragten Spitex-Organisationen übernehmen wollen (Abs. 2).

Absatz 4 führt aus, dass die Subventionierung der Betreuungskosten in den Pflegeheimen von den Gemeinden finanziert wird.

Absatz 5 erfordert keinen besonderen Kommentar.

Art. 16

Die Aufhebung dieser Bestimmung erfordert keinen besonderen Kommentar.

Art. 17

Die Pauschalen für nicht stationäre Aufnahmen in anerkannten Pflegeheimen sind nicht für die Finanzierung der Pflegekosten gedacht, die nach dem Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung geregelt sind. Diese Pauschalen decken die Betreuungskosten, die neu den Gemeinden übertragen werden. Für die Berechnungsmodalitäten dieser Pauschalen ist jedoch weiterhin der Staatsrat zuständig (Abs. 1 und 3).

Der Wortlaut von Artikel 17 VE-SmLG ist ausserdem klarer formuliert worden, da sich der bisherige Artikel auf nicht stationäre Aufenthalte in Pflegeheimen bezog, ohne zu erwähnen, dass nicht länger als zwei Wochen dauernde Kurzaufenthalte diesen gleichgestellt werden (Abs. 2).

Art. 18

Nach Artikel 18 Abs. 1 SmLG gehen die Investitionskosten der von einem Verband betriebenen oder beauftragten Pflegeheime zulasten des Verbands, dem die Wohngemeinde der Leistungsbezügerin oder des Leistungsbezügers angehört. Was die Investitionskosten der vom Staat beauftragten Pflegeheime betrifft, so ist gesetzlich nicht geregelt, von wem sie übernommen werden. Gestützt auf den allgemeinen Finanzierungsgrundsatz nach Artikel 15 Abs. SmLG, wonach die Gemeinden und nicht der Staat den Teil der Investitionskosten übernehmen, die einer Leistung im Pflegeheim für eine im Kanton wohnhafte Person zuzurechnen sind, wird in Artikel 18 Abs. 2^{bis} VE-SmLG bestimmt, dass die Investitionskosten der vom Staat beauftragten Pflegeheime zulasten sämtlicher Gemeinden im Verhältnis zu ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung auf der Grundlage der letzten vom Staatsrat beschlossenen Zahlen gehen.

Art. 20

Diese Bestimmung erfordert keinen besonderen Kommentar.

Art. 26

Dieser Artikel wird aufgehoben, da er sich auf die Berechnung der Finanzierungskosten für das Jahr 2017 bezieht.

2.2 Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung

Art. 1

Diese Bestimmung wurde komplett überarbeitet, um genau festzulegen, wie die Zuständigkeiten zwischen Staat und Gemeinden aufgeteilt werden. Der Staat ist weiterhin für die Regelung der Restfinanzierung der Pflegeleistungen in den Pflegeheimen und einiger spezialisierter Spitex-Organisationen (s. Kommentar zu Art. 7 VE-SmLG) zuständig. Für die Restfinanzierung der Pflegeleistungen der anderen Leistungserbringenden ambulanter Krankenpflege (Spitex-Organisationen, selbstständige Pflegefachpersonen) sind neu die Verbände zuständig. Dazu werden diese grundsätzlich die Pflegekosten für jede Kategorie von Pflegeleistungserbringenden gleich oder differenziert festlegen müssen. Sie können die Restfinanzierung aber auch anders regeln, beispielsweise über eine Gesamtsubventionierung der selbst betriebenen oder beauftragten Spitex-Organisationen inklusive Kosten für spezifische Leistungen wie Aufnahmepflicht, Notfalleinsätze nachts und am Wochenende usw. Übrigens ist der hier im Bestreben um terminologische Übereinstimmung mit dem KVG verwendete Begriff «ambulant» gleichbedeutend mit dem im SmLG verwendeten Begriff «zu Hause».

Art. 2

Mit Aufhebung der Bezugnahme auf den «für die einzelnen Pflegestufen festgelegten» Beitrag der Krankenversicherer kann der Staatsrat den Pflegekostenbeitrag der im Heim untergebrachten Personen anpassen, insbesondere mit der Festsetzung eines gleichen Beitrags für mehrere Pflegestufen, wie dies bereits in verschiedenen Kantonen praktiziert wird. Diese Änderung steht nicht in Zusammenhang mit den Arbeiten des DETTEC-Projekts.

Die Änderung von Absatz 2 erfordert keinen besonderen Kommentar.

Art. 3

Gegenwärtig wird gemäss Artikel 3 Abs. 1 und Art. 4 des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung weder von Patienten, die von einer beauftragten oder selbst betriebenen Spitex-Organisation betreut werden, noch von Patienten, die von selbstständigen Pflegefachpersonen betreut werden, ein Pflegekostenbeitrag verlangt. Nach Artikel 3 Abs. 2 dieses Ausführungsgesetzes müssen sich die Patientinnen und Patienten privater Spitex-Organisationen jedoch zu 20 % an den Restkosten beteiligen. Diese Bestimmung ist eindeutig nicht wettbewerbsneutral und verstösst daher gegen die Wirtschaftsfreiheit und die Gleichbehandlung, weshalb der Staatsrat beschlossen hat, gestützt auf Artikel 10 Abs. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) vom 23. Mai 1991 davon abzusehen. Der Staat übernimmt somit die gesamten Restkosten der privaten Spitex-Organisationen schon seit dem 1. September 2016, ihren Patientinnen und Patienten werden also keine Kostenbeiträge in Rechnung gestellt. Das Gesetz muss dementsprechend angepasst werden, mit der Bestimmung in Absatz 1, wonach sich die Patientinnen und Patienten nicht an den Kosten der Pflegeleistungen der Spitex-Organisationen beteiligen, unabhängig davon, ob diese öffentlich oder privat sind. Dieser Aspekt der Änderung von Artikel 3 steht nicht in Zusammenhang mit den Arbeiten des DETTEC-Projekts.

Weiter erfordern die Änderungen der Absätze 1 und 2 keinen besonderen Kommentar. Allerdings wird die Bezeichnung «Dienste für Hilfe und Pflege zu Hause» im Bestreben um Harmonisierung mit der bundesrechtlichen Terminologie (Art. 51 KVV) durch «Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause» ersetzt.

Art. 4

Absatz 1 hält am Grundsatz fest, wonach sich von selbstständigen Pflegefachpersonen betreute Patientinnen und Patienten nicht an den Restkosten für die Pflegeleistungen beteiligen.

Weiter erfordern die Änderungen dieses Artikels keinen besonderen Kommentar.

Art. 5

Die Änderungen in Absatz 1 sind rein redaktioneller Natur.

Der letzte Teil des ersten Satzes von Absatz 2 bezieht sich auf Artikel 25a Abs. 5, 5. Satz und folgende KVG, eingefügt durch die am 29. September 2017 verabschiedete und am 1. Januar 2019 in Kraft gesetzte Revision. Der zweite Satz übernimmt den Wortlaut des bisherigen Absatzes 3 (Vorbehalt zugunsten der interkantonalen Vereinbarungen).

Absatz 3 verweist auf Artikel 25a Abs. 5, 4. Satz KVG, eingefügt durch die oben erwähnte KVG-Revision.

Art. 10

Die Änderung von Artikel 10 VE-Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung ist rein redaktioneller Natur.

2.3 Gesundheitsgesetz (GesG)

Art. 99

Im Bestreben um Harmonisierung mit der bundesrechtlichen Terminologie (Art. 51 KVV) wird die Bezeichnung «Dienste für spitalexterne Krankenpflege» durch «Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause» ersetzt.

2.4 Gesetz über die Pauschalentschädigung (PEG)

In der Logik der vorgeschlagenen Änderungen in der Hilfe und Pflege zu Hause muss die Zuständigkeit für die Pauschalentschädigungen vollumfänglich den Verbänden übertragen werden. Damit wird der Staat von seinen bisherigen Aufgaben entbunden und die Artikel 2, 3, 5 und 6 werden entsprechend geändert. Diese Änderungen erfordern keinen besonderen Kommentar. Da schon jetzt die Gemeinden vollumfänglich für die Kosten aufkommen, wirkt sich dies finanziell überhaupt nicht auf die Aufteilung zwischen Staat und Gemeinden aus.

2.5 Gesetz über die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen und die professionellen Pflegefamilien (SIPG)

Art. 9

Nach Buchstabe a von Absatz 1 geht die Beitragsleistung der öffentlichen Hand an sonderpädagogische Institutionen weiterhin teilweise zulasten der Gemeinden (55 %). Für die anderen sonder- und sozialpädagogischen Institutionen übernimmt der Staat diese Subventionierung zu 100 % (Bst. b).

Art. 27

Die Aufteilung der Subventionierung für die professionellen Pflegefamilien folgt der gleichen Logik wie für die sonder- und sozialpädagogischen Institutionen.

2.6 Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG)

Art. 6a

Entsprechend den Gesprächen mit dem Freiburger Gemeindeverband (FGV) soll die bisher vom Staat vorgenommene Aufteilung des finanziellen Beitrags der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden und des Steuerreform-Fonds zur Senkung der Tarife für die Eltern und für innovative Betreuungsmodelle (Art. 10 VE-FBG und Art. 5 Abs. 1 Bst. e VE-Gesetz über die Umsetzung der Steuerreform) Sache eines mit Artikel 6a VE-FBG (Abs. 1) eingesetzten privatrechtlichen Verbands sein. Konkret wird diese Aufgabe vom FGV übernommen, der somit ausdrücklich in dieser Bestimmung figuriert. Der Vorentwurf räumt dem FGV eine organisatorische Autonomie für die Umsetzungsmodalitäten ein (Abs. 2 und 3). Dafür garantiert der FGV das Prinzip der Rückverfolgbarkeit und haftet für die Verwendung der Gelder in Übereinstimmung mit dem Gesetz (Abs. 2).

Diese Änderung muss mit den eidgenössischen Massnahmen zur Senkung der Tarife vereinbar sein. Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung hat Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung eingeführt mit dem Ziel, die Drittbetreuungskosten der Eltern zu reduzieren (Art. 3a). Diese Finanzhilfen müssen von den Kantonen beantragt werden, und diese müssen nachweisen, dass sich die Subventionen auf dem gesamten Kantonsgebiet erhöhen werden und diese Erhöhung für mindestens 6 Jahre gewährleistet ist. Dies ist der Fall für den jährlich von der Sozialabgabe entrichteten Betrag. Der Kanton Freiburg hat dieses Gesuch im Juli 2020 gestellt. Das Kalenderjahr 2020 wird somit als Referenzjahr dienen, was bedeutet, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) die Finanzhilfe des Bundes auf der Grundlage der ab 1. Januar 2021 erfolgten Subventionserhöhungen berechnen wird. Konkret wird die Finanzhilfe berechnet, indem die Summe der 2020 ausgerichteten Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung mit derjenigen der Jahre 2021, 2022 und 2023 verglichen wird. Im Rahmen dieses Finanzhilfegesuchs soll zumindest bis 2024 eine jährliche Umfrage bei allen Freiburger Gemeinden durchgeführt werden, damit dem BSV die im Vorjahr effektiv ausgerichteten Subventionsbeträge angegeben werden können. Da die Aufgabe der Subventionierung und der Fonds an den FGV übergeht, muss er die Zusammenstellung und Strukturierung der vom Bund für die Gewährung dieser Finanzhilfe verlangten Informationen übernehmen.

Art. 9

Artikel 9 FBG wird aufgehoben, da er sich auf die Finanzhilfe des Staates bezieht, die wegfallen wird.

Art. 9a

Artikel 9a VE-FBG regelt die Subventionierung der Gemeinden und ersetzt den geltenden Artikel 11 FBG.

Nach Absatz 1 ist der finanzielle Beitrag der Gemeinden obligatorisch für die Betreuungseinrichtungen, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen und zur Deckung des familienergänzenden Betreuungsbedarfs nötig sind, wie in Artikel 6 FBG vorgesehen. Der finanzielle Beitrag der Gemeinden wird empfohlen für Betreuungseinrichtungen mit eingeschränkten

Öffnungszeiten wie Spielgruppen oder Frühförderungsangebote für eine harmonische Entwicklung des Kindes.

Absatz 2 übernimmt die bislang in Artikel 9 Abs. 2 FBG enthaltene Definition und fügt die ausserschulischen Betreuungseinrichtungen hinzu, die aus Gründen der Systematik nicht in Artikel 9 Abs. 2 FBG verankert waren, da sie nur von den Gemeinden subventioniert werden (Art. 6 und 11 FBG), Artikel 9 FBG sich aber auf den finanziellen Beitrag des Staates bezog.

Absatz 3 übernimmt das bislang in Artikel 11 Abs. 1 FBG verankerte System der degressiven Beitragsskalen. Dieses System erfüllt den Verfassungsauftrag, wonach Kinderbetreuungsdienste für alle finanziell tragbar sein sollen. Dieser Ansatz, der sicherstellt, dass sich die Tarife an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern orientieren und die Kosten für die Eltern gesenkt werden, wird somit beibehalten.

Art. 10

Die Änderungen von Absatz 1 erfordert keinen besonderen Kommentar.

Künftig wird der FGV zuständig sein für die Aufteilung der von den Arbeitgebern und den Selbstständigerwerbenden entrichteten Beiträge auf die Betreuungseinrichtungen (Abs. 3) sowie für die Einsetzung einer beratenden Kommission, bestehend aus Vertretern der Gemeinden, der Arbeitgeber und des Staates (Abs. 4). Es ist klar, dass der finanzielle Beitrag der Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden von den Kosten, die den Eltern entstehen, abgezogen wird und nicht von den Kosten, die von der Gemeinde getragen werden. Der FGV wird sich auf die Betreuungsstunden stützen, die von den Betreuungseinrichtungen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie angegeben werden. Derzeit beträgt die Beitragsaufteilung auf die Betreuungseinrichtungen 50 Rappen pro Betreuungsstunde für jedes Kind im Vorschulalter und im 1. und 2. HarmoS-Schuljahr.

Art. 10a

Die Aufgabe des Staates, den finanziellen Beitrag des «Steuerreform-Fonds» zur Senkung der Tarife der familienergänzenden Betreuungsplätze auf die Betreuungseinrichtungen zu verteilen (Art. 10a Abs. 1 Bst. b FBG, Art. 8b Abs. 3 Bst. c FBR), geht über den FGV auf die Gemeinden über (s. Art. 6a Abs. 1 VE-FBG). Dazu wird sich der FGV auf die Betreuungsstunden stützen, die von den Vorschuleinrichtungen zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie angegeben werden. Dieser Betrag beläuft sich auf 60 Rappen pro Betreuungsstunde für jedes Kind im Vorschulalter. Artikel 10a Abs. 1 Bst. b FBG wird somit aufgehoben. Dies gilt auch für Buchstabe c in Bezug auf innovative Projekte wie beispielsweise «Rotkäppchen», der Notfall-Kinderbetreuungsdienst zu Hause.

Der Kanton wird weiterhin die Schaffung von neuen familienergänzenden Betreuungsplätzen finanzieren bis die 5 Millionen, die dem kantonalen Fonds durch die Sozialabgabe zugewiesen wurden, erschöpft sind (Abs. 1).

Art. 11

Da die Subventionierung der Gemeinden neu in Artikel 9a VE-FBG geregelt ist, wird Artikel 11 FBG aufgehoben.

Artikel 12

Artikel 12 Abs. 1 VE-FBG wird insofern angepasst, als der finanzielle Beitrag des Staates wegfällt. Die Bedingungen für die Gewährung des finanziellen Beitrags der Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden sowie des Beitrags aus der Steuerreform bleiben bestehen.

Der in Artikel 12 Abs. 2 FBG verwendete Begriff der «finanziellen Tragbarkeit» wird bis jetzt über ein kantonales Bezugssystem konkretisiert. Mit diesem Werkzeug konnten die Gemeinden und Eltern die effektiv bezahlten einkommensabhängigen Preise für Krippenplätze mit dem Referenzpreis vergleichen, der in einer breit angelegten Vernehmlassung der verschiedenen Betreuungseinrichtungen und anderer beteiligter Partner festgelegt worden ist.

Nach Artikel 12 Abs. 2 VE-FBG wird es Sache der Gemeinden sein, einen Mindestpreis festzulegen und die finanzielle Tragbarkeit der familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen zu gewährleisten. Dazu können sie insbesondere das Bezugssystem erstellen oder übernehmen, beispielsweise über den FGV.

Art. 14 und 15

Die Gemeinden übernehmen auch den Beitrag an die Ausbildung des pädagogischen Fachpersonals, wofür bisher der Staat aufgekommen ist. Die Gemeinden können sich somit an den Schulgeldern für die Grundausbildung (Art. 14 Abs. 1 VE-FBG) und an den Weiterbildungskosten des pädagogischen Fachpersonals der Betreuungseinrichtungen (Art. 15 Abs. 1 VE-FBG) beteiligen. Dies betrifft auch die Ausbildung des Tagesschulpersonals an der Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg. Für die Erteilung der Betreuungsbewilligung und im Hinblick auf die Aufsichtsausübung des Jugendamts werden weiterhin gewisse Ausbildungen verlangt (Art. 7 Abs. 3 FBG). Es wird den Gemeinden daher empfohlen, solche Ausbildungen zu unterstützen, um die Qualität der Dienstleistung in den familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen zu fördern und mitzugestalten.

Im Bereich der Weiterbildung zeigen die seit 1995 gesammelten Erfahrungen, dass kollektive Weiterbildungsangebote wegen der geringeren Kosten und der einfacheren administrativen Abwicklung zu bevorzugen sind. Die kollektiven Weiterbildungsangebote werden somit weiterhin gefördert (Art. 15 Abs. 1 2. Satz VE-FBG).

Die Aufhebung von Artikel 14 Abs. 1 Bst. a und b und Abs. 2 sowie von Artikel 15 Abs. 2 folgt aus der Übertragung der Aufgabe an die Gemeinden und erfordert keinen besonderen Kommentar.

Art. 19a

Zusätzlich zu den derzeitigen Gemeindesubventionen zur Ermöglichung degressiver Tarife müssen die Gemeinden das übernehmen, was heute vom Staat finanziert wird, nämlich 85 Rappen pro Betreuungsstunde (Abs. 1). So werden die Gemeinden ab Inkrafttreten des Gesetzes 85 Rappen pro Betreuungsstunde zusätzlich zu ihrem Beitrag für jedes Kind im Vorschulalter und im 1. und 2. HarmoS-Schuljahr zahlen und damit den Beitrag des Staates übernehmen. Um die Kontinuität dieses Beitrags zu gewährleisten, sollen die Gemeinden diese 85 Rappen auch für Einrichtungen zahlen, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes beitragsberechtigt sind. Ziel ist es, die Belastung der Eltern durch die täglich anfallenden Betreuungskosten zu reduzieren.

Die Gemeinden erhöhen ihren Beitrag deshalb um 85 Rappen pro Stunde. Diese Subvention soll zusammen mit dem bisherigen Gemeindebeitrag sowie dem Beitrag der Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden und dem Beitrag aus dem Steuerreform-Fonds (die letzten beiden vom FGV verwaltet) den von den Eltern bezahlten Tarif senken.

Ausserdem überträgt der Staat den Fonds der Arbeitgeber und den «Steuerreform-Fonds» im Hinblick auf die Senkung der Tarife für die familienergänzenden Betreuungsplätzen und die innovativen Betreuungsmodelle an den FGV (s. Art. 6a VE-FBG).

2.7 Gesetz über die Umsetzung der Steuerreform

Art. 3 und 5

Da der aktuelle «Steuerreform-Fonds» (Art. 10a FBG) in einen weiter vom Kanton verwalteten Teil (Art. 10a Abs. 1 FBG) und in einen Teil aufgespalten wird, der in einen vom FGV verwalteten Fonds für einen Beitrag zur Senkung der Tarife für die familienergänzenden Betreuungsplätze und für die innovativen Betreuungsmodelle einfließen muss, werden die Artikel 3 und 5 des Gesetzes über die Umsetzung der Steuerreform entsprechend angepasst.

2.8 Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Art. 14 und 15

Zu den Änderungen der Artikel 14 und 15, mit denen der Finanzausgleichsmechanismus des 1. Pakets des DETTEC-Projekts in die Praxis umgesetzt wird, gibt es keine besonderen Bemerkungen. Artikel 22, der dem Staat provisorisch die alleinige Finanzierung des Beitrags bis 31. Dezember 2021 überträgt, bleibt unverändert. Damit die Ergänzungsleistungsfinanzierung nicht zweimal hintereinander geändert werden muss (Rückkehr zur Finanzierung der Ergänzungsleistungen zu 25 % durch die Gemeinden im Jahr 2022 mit anschliessender Umsetzung des DETTEC-Projekts ab 2023), wird der Staatsrat in einem Ad-hoc-Erlass die Verlängerung dieser Übergangsregelung vorschlagen, unter der Voraussetzung, dass die Vernehmlassungsergebnisse zu diesem Vorentwurf die voraussichtliche Inkraftsetzung des 1. Pakets des Projekts DETTEC auf den 1. Januar 2023 bestätigen.

2.9 Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge und Anhänger (BMfzAG)

Art. 2

Mit der Änderung von Artikel 2 BMfzAG wird der Finanzausgleichsmechanismus des 1. Pakets des DETTEC-Projekts in die Praxis umgesetzt (1.5.3 oben), indem den Gemeinden nur noch 18 % der Motorfahrzeugsteuer rückvergütet werden. Die weiteren Bestimmungen über diese Rückvergütung, worunter der den Gemeinden verrechnete Kostenanteil für die Steuererhebung, bleiben unverändert. Diese Änderung bezieht sich übrigens auf das neue, vom Grossen Rat am 11. Februar 2021 angenommene Gesetz, das auf das BMfzG vom 14. Dezember 1967 folgt und am 1. Januar 2022 in Kraft treten soll.

3 Auswirkungen des Gesetzesvorentwurfs

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für Einzelheiten wird auf das Kapitel (1.5 oben) über den finanziellen Ausgleich des 1. Pakets des DETTEC-Projekts verwiesen. Wie schon seit Beginn vereinbart, ist das Ziel des DETTEC-Projekts Kostenneutralität für den Staat und die Gemeinden. In diesem Fall dürfte der Vorentwurf nach finanziellem Ausgleich für den Staat Mehrkosten von rund 340'000.– jährlich zur Folge haben. Wie schon in Punkt (1.4.6) angesprochen, könnte die geänderte Finanzierung der Betreuung Betagter in Pflegeheimen in Kombination mit der eidgenössischen Reform der Ergänzungsleistungen zu einer

Änderung der von den Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern übernommenen Kosten und damit der von der öffentlichen Hand, also vom Staat getragenen Kosten führen.

Die personellen Auswirkungen sind wie weiter oben schon angesprochen im finanziellen Ausgleich insgesamt berücksichtigt worden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die staatlichen Personalressourcen (schätzungsweise 0,75 VZÄ), die derzeit mit den Aufgaben beschäftigt sind, die im Rahmen dieses 1. Pakets auf die Gemeinden übergehen sollen (im Bereich familienergänzende Tagesbetreuungseinrichtungen sowie Hilfe und Pflege zu Hause), mit neuen Aufgaben in den jeweiligen Dienststellen betraut werden und das DETTEC-Projekt somit keinen Personalabbau zur Folge haben dürfte.

3.2 Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden

Der vorliegende Vorentwurf hat naturgemäss grössere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzierungsaufteilung zwischen Staat und Gemeinden. Mit diesem Vorentwurf soll ja eine kohärentere Aufteilung der verschiedenen öffentlichen Aufgaben in den betreffenden Bereichen sowie eine bessere Abstimmung zwischen den entscheidungsbefugten Behörden und den mit der Finanzierung der Folgen dieser Entscheidungen beauftragten Behörden erreicht werden.

3.3 Finanzreferendum

Die Bestimmungen, auf die für das Finanzreferendum Bezug zu nehmen ist, sind in den Artikeln 45 und 46 der Kantonsverfassung verankert. So unterstehen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (also 38'708'522 Franken auf der Basis der Rechnung 2020) dem obligatorischen Referendum und Erlasse, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die $\frac{1}{4}$ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt (also 9'677'130 Franken auf der Basis der Rechnung 2020), dem fakultativen Referendum.

Der Begriff der neuen Ausgabe wird im Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (FHG) definiert. In Artikel 23 Bst. c wird dort ausgeführt, dass eine neue Ausgabe insbesondere dann vorliegt, wenn sie dazu dient, eine öffentliche Aufgabe auf neue Weise zu erfüllen, wodurch erhebliche Mehrkosten entstehen. Eine Nettoausgabe wird ihrerseits in der Praxis so berechnet, dass von den Bruttoausgaben die besonderen Beiträge Dritter für die Finanzierung der betreffenden Aufgaben in Abzug gebracht werden. Als Dritte gelten der Bund, die anderen Kantone, Gemeinden oder Private.

Nach Artikel 25 FHG können die dem Finanzreferendum unterstehenden Ausgaben ausserdem einmalig oder wiederkehrend sein. In der Praxis gelten Ausgaben für ein besonderes, über eine bestimmte Dauer realisiertes Vorhaben als einmalig und Ausgaben für die regulären Tätigkeit des Staates, die von Jahr zu Jahr immer wieder anfallen, als wiederkehrend. Für die wiederkehrenden Ausgaben entspricht der in die Überlegungen zur Unterstellung unter das Finanzreferendum einzubeziehende massgebende Betrag den gesamten geschätzten Ausgaben für die ersten fünf Jahre der Anwendung des betreffenden Erlasses.

Im Rahmen des vorliegenden Vorentwurfs soll der Staat wie in Punkt 1.5.2 angesprochen erhebliche Mehrkosten im Bereich Menschen mit Behinderung (+ 83,18 Millionen Franken pro Jahr) und im Bereich Betagte in Pflegeheimen (+ 9,23 Millionen Franken pro Jahr) übernehmen. Diese Beträge gelten als neue Nettoausgaben für den Staat, da der Finanzausgleichsmechanismus auf Kompensationsmassnahmen beruht (Anpassung der Finanzierung der EL AHV/IV und des Verteilschlüssels für die Motorfahrzeugsteuer), die nicht direkt mit den betreffenden Aufgaben in

Zusammenhang stehen. Zudem haben sie Ähnlichkeit mit wiederkehrenden Ausgaben, die von Jahr zu Jahr immer wieder anfallen.

In Anbetracht dessen wird das erste Paket des DETTEC-Projekts dem obligatorischen Finanzreferendum unterstellt, trotz der Entlastung des Staats im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung (- 6,23 Millionen Franken pro Jahr) und Hilfe und Pflege zu Hause (- 8,49 Millionen Franken). Diese Folgerung wird durch den in Punkt 1.5.3 beschriebenen Finanzausgleichsmechanismus nicht infrage gestellt. Die vorgesehenen Kompensationsmassnahmen stehen nämlich nicht in direktem Zusammenhang mit den Aufgabenbereichen, die dem Staat Mehrkosten verursachen, und können somit in der Berechnung der neuen wiederkehrenden Nettoausgaben des Staates nicht in Abzug gebracht werden.

3.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Dieser Vorentwurf ist mit dem übergeordneten Recht vereinbar. Sein Ziel ist es insbesondere, die in der Bundes- und Kantonsverfassung garantierte Gemeindeautonomie zu bestätigen. Er ist auch vereinbar mit der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, der die Schweiz 2005 beigetreten ist.

3.5 Vereinbarkeit mit der nachhaltigen Entwicklung

Mit dem Vorschlag einer kohärenteren Aufgabenteilung und einer besseren Abstimmung zwischen Entscheidungsträgern und Kostenträgern trägt dieser Vorentwurf dazu bei, leistungsfähigere Institutionen aufzubauen (Ziel 16 der Agenda 2030). Der Vorentwurf ist also insgesamt vereinbar mit der nachhaltigen Entwicklung. In den einzelnen jeweiligen Bereichen müsste die Bilanz neutral sein, da die Gebote der nachhaltigen Entwicklung sowohl für den Staat (Art. 3 Abs. 1 der Kantonsverfassung) als auch für die Gemeinden gelten (Art. 130 Abs. 2 der Kantonsverfassung). Das Ergebnis wird jedoch anhand der Entscheidungen der Gemeinden in den Bereichen ausgewertet werden müssen, in denen ihre Autonomie mit dem vorliegenden Vorentwurf ausgebaut wird.