

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Nr. 2119.2

Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern; 2. Lesung

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 16. August 2011

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

An seiner Sitzung vom 12. April 2011 hat der Grosse Gemeinderat das Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern in 1. Lesung verabschiedet. Im Anschluss daran hat der Stadtrat den Reglementsentwurf der Direktion des Innern des Kantons Zug zur Vorprüfung eingereicht. Mit Schreiben vom 14. Juni 2011 hat die Direktion des Innern ihren Vorprüfungsbericht erstattet. Sie nimmt dabei zu einzelnen Bestimmungen wie folgt Stellung:

Zu § 3 (Grundsätze für die Aufnahme)

Bemerkungen der Direktion des Innern: Unter dem Titel "Grundsätze für die Aufnahme" des Reglements der Stadt Zug werden die Regeln für die Zuweisung von Plätzen festgelegt, wenn diese nicht in ausreichender Anzahl vorhanden sind, um die Nachfrage zu decken. Es fehlt hingegen der wichtigste Grundsatz eines öffentlich finanzierten Betreuungsangebots, nämlich, dass die Angebote allen Kindern mit Wohnsitz in der Stadt Zug offen stehen. Paragraph 5 Bst. b des Kinderbetreuungsgesetzes (BGS 213.4) verlangt, dass die subventionierten Angebote ganz oder teilweise öffentlich sind. Dies hat auch für Angebote zu gelten, welche die Gemeinden selbst betreiben.

Vorschlag der Direktion des Innern: Absatz 1 von § 3 ist entsprechend zu ergänzen und kann mit Abs. 4 verknüpft werden. Absatz 1 könnte demnach wie folgt lauten: "Die von der Stadt Zug anerkannten oder betriebenen Einrichtungen nehmen Kinder mit Wohnsitz in der Stadt Zug auf. Über die Aufnahme von Kindern aus anderen Gemeinden und die dafür geltenden Voraussetzungen entscheidet der Stadtrat."

Stellungnahme des Stadtrates: Mit der von der Direktion des Innern vorgeschlagenen Präzisierung sind wir grundsätzlich einverstanden. Wir bevorzugen jedoch eine etwas abweichende Formulierung.

Antrag des Stadtrates: Paragraf 3 Abs. 1 und 4 seien neu wie folgt zu fassen:

§ 3

Grundsätze für die Aufnahme

¹ Betreuungsangebote in städtischen Einrichtungen sowie von der Stadt Zug subventionierte Betreuungsplätze stehen Kindern mit Wohnsitz in der Stadt Zug offen. Übersteigen die Anmeldungen das Angebot, erfolgt die Aufnahme in der nachstehenden Reihenfolge:

- a)
- b)
- c)
- d)

Abs. 2 und 3 unverändert

⁴ Über die Aufnahme von Kindern aus anderen Gemeinden in städtische Einrichtungen oder von der Stadt Zug subventionierte Betreuungsangebote entscheidet der Stadtrat. Der Stadtrat legt die dafür geltenden Bedingungen fest.

Zu § 4 (Qualitätsstandards)

Bemerkungen der Direktion des Innern: *In § 4 des Reglements wird die Kompetenz zur Festlegung von Qualitätsstandards dem Stadtrat zugewiesen. Diese Formulierung ist irreführend und zudem inhaltlich nicht korrekt. Gemäss § 3 Abs. 2 des Kinderbetreuungsgesetzes legt der Regierungsrat die (abgestuften) Qualitätsanforderungen für bewilligungspflichtige Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung fest. Die kantonalen Qualitätsanforderungen sind in der Kinderbetreuungsverordnung (BGS 213.42) in § 3 sowie im Anhang zu finden. Der Stadtrat kann diese kantonalen Anforderungen für seine eigenen und die anerkannten privaten Angebote zwar präzisieren und ergänzen, jedoch kann er nicht in eigener Kompetenz Qualitätsstandards festlegen. Ferner sind auch die Bestimmungen der Verordnung des Bundes über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; SR 211.222.338) zu berücksichtigen (Art. 15 PAVO).*

Vorschlag der Direktion des Innern: *Paragraph 4 ist entsprechend abzuändern, z.B. dahingehend: "Für die verschiedenen Betreuungsformen gelten Qualitätsstandards. Diese werden durch den Stadtrat unter Berücksichtigung der eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen festgesetzt."*

Stellungnahme des Stadtrates: Selbstverständlich trifft es zu, dass bezüglich der Qualitätsstandards auch die Vorgaben des übergeordneten Rechts (Bundesrecht und kantonales Recht) beachtet werden müssen. Im Interesse einer Klarstellung befürwortet der Stadtrat eine entsprechende Ergänzung der vorliegenden Bestimmung.

Antrag des Stadtrates: Paragraph 4 sei neu wie folgt zu fassen:

§ 4 Qualitätsstandards

Für die verschiedenen Betreuungsformen gelten Qualitätsstandards. Diese werden durch den Stadtrat unter Berücksichtigung der eidgenössischen und kantonalen Vorschriften festgelegt.

Zu § 5 (Aufsichtskommission)

Bemerkungen der Direktion des Innern: *Absatz 1 bestimmt, dass die Aufsichtskommission für die Aufsicht über die in der Stadt Zug betriebenen Betreuungseinrichtungen zuständig ist. Hier ist nicht ganz klar, ob mit der Formulierung "in der Stadt Zug betriebenen Betreuungseinrichtungen" sämtliche Einrichtungen mit privaten und öffentlichen Trägerschaften gemeint sind oder ob die Aufsichtskommission nur für die anerkannten und von der Stadt Zug betriebenen Einrichtungen zuständig ist (gemäss Zweckdefinition in § 1 des Reglements). Eine Präzisierung dieser Formulierung ist angebracht, um den korrekten Vollzug des Kinderbetreuungsgesetzes zu gewährleisten: Paragraph 4 Abs. 3 des Kinderbetreuungsgesetzes legt fest, dass die Einwohnergemeinden für die Aufsicht über die privaten Angebote zuständig sind. Die öffentlichen Angebote müssen die Qualitätsanforderungen nach § 3 Abs. 2 des Kinderbetreuungsgesetzes zwar ebenfalls erfüllen, die Zuständigkeit für die Aufsicht ist im Gesetz jedoch nicht explizit geregelt. In der Praxis hat diese Unklarheit dazu geführt, dass die Gemeinden die Aufsicht über private Einrichtungen ausreichend wahrnehmen, jedoch wird die Aufsicht über die gemeindlichen Angebote im Schulbereich nur mangelhaft vollzogen (vgl. Ergebnisse der Evaluation des Kinderbetreuungsgesetzes, Bericht S. 49 sowie S. 43 - 46). Die schulergänzenden Betreuungsangebote werden in verschiedenen Gemeinden überhaupt nicht beaufsichtigt. Auch in der Stadt Zug ist nicht klar geregelt, wer die Aufsicht wahrnimmt. Gemäss § 60 Abs. 1 des Schulgesetzes (BGS 412.1 1) ist der Gemeinderat als oberste Schulbehörde der Gemeinde für die Aufsicht über die Schulen zuständig. Die Aufsicht der Direktion für Bildung und Kultur umfasst nur den Unterricht. Da der Gemeinderat sowohl für die Aufsicht über die privaten wie auch für die öffentlichen Angebote zuständig ist, macht es somit Sinn, im Reglement der Stadt Zug - in welchem gemäss § 5 diese Aufgabe an die Aufsichtskommission delegiert wird - explizit zu erwähnen, welche Einrichtungen diese Aufsicht umfasst.*

Vorschlag der Direktion des Innern: *Paragraph 5 Abs. 1 ist zu präzisieren, beispielsweise wie folgt: "Die Aufsichtskommission familienergänzende Kinderbetreuung übt die Aufsicht über die von der Stadt Zug selbst betriebenen oder anerkannten Einrichtungen aus sowie über die privaten Angebote."*

Stellungnahme des Stadtrates: Gemäss § 1 soll sich der Geltungsbereich des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern lediglich über die von der Stadt Zug anerkannten (und subventionierten) Betreuungsangebote sowie über die von ihr selber betriebenen Einrichtungen erstrecken. Dementsprechend ist auch der Aufgabenbereich der Aufsichtskommission gemäss § 5 beschränkt. Private Einrichtungen, die von der Stadt Zug nicht als beitragsberechtigt im Sinne des vorliegenden Reglements anerkannt sind, unterstehen nur – aber immerhin – der Aufsicht gemäss der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (PAVO; SR 211.222.338) bzw. gemäss der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 7. Mai 1985 (PAKV; BGS 213.41). Im Rahmen dieser Aufsicht hat die vorliegende Aufsichtskommission weder Aufgaben noch Kompetenzen. Immerhin ist die vorliegende Bestimmung zu ergänzen mit der Aufsicht über „die von der Stadt Zug anerkannten Einrichtungen“.

Antrag des Stadtrates: Paragraf 5 Abs. 1 sei neu wie folgt zu fassen:

§ 5 Aufsichtskommission

¹ Die Aufsichtskommission familienergänzende Kinderbetreuung übt die Aufsicht aus über die von der Stadt Zug selbst betriebenen oder anerkannten Einrichtungen.

Zu §§ 8 und 13 (Elternbeiträge in Kindertagesstätten und Tagesfamilien)

Bemerkungen der Direktion des Innern: *Nach §§ 8 und 13 des Reglements richten sich die Höhe der Elternbeiträge in diesen von der Stadt Zug subventionierten Betreuungsformen nach dem massgebenden Einkommen. Hier ist einerseits unklar, welches massgebende Einkommen gemeint ist. Andererseits müssen die Elternbeiträge in subventionierten Betreuungsangeboten gemäss § 6 des Kinderbetreuungsgesetzes die Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten berücksichtigen. Die Leistungsfähigkeit wird durch das Steuergesetz definiert und umfasst sowohl Einkommen wie auch Vermögen. Die Stadt Zug verzichtet nun darauf, das Vermögen für die Bemessung der Elternbeiträge heranzuziehen. Diese Regelung ist nicht gesetzeskonform.*

Vorschlag der Direktion des Innern: *Paragraphen 8 und 13 sind gesetzeskonform auszugestalten und demzufolge neu zu formulieren. Vorschlag betreffend den jeweiligen Abs. 2: "Die Höhe der Elternbeiträge richtet sich nach dem massgebenden Einkommen und Vermögen der Erziehungsberechtigten."*

Stellungnahme des Stadtrates: Im vorliegenden Zusammenhang ist festzustellen, dass sich die Rechtsgrundlagen bezüglich Festlegung der Elternbeiträge im Wandel befinden. So wurde bereits am 11. November 2008 der ursprüngliche § 4 der Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 14. November 2006 (Kinderbetreuungsverordnung; BGS 213.42) ersatzlos aufgehoben. Diese Bestimmung stellte bei der Bemessung der Elternbeiträge ausdrücklich auf das steuerbare Einkommen und Vermögen ab. Mit der Aufhebung dieser Vorschrift erhielten die Gemeinden einen grösseren Gestaltungsspielraum beim Erlass der Elternbeitragsregelung. Erst kürzlich hat der Regierungsrat des Kantons Zug eine Gesetzesänderungsvorlage zur Änderung des Kinderbetreuungsgesetzes in die Vernehmlassung gegeben. Im Rahmen dieser jüngsten Revision soll § 6 des Kinderbetreuungsgesetzes dahingehend geändert werden, dass die Gemeinden bei der Festlegung der Elternbeiträge nur noch sicherzustellen haben, „dass der Zugang zu den Angeboten auch für einkommensschwache Familien gewährleistet ist.“ Unter diesen Umständen erscheint das Abstellen auf das steuerbare Einkommen und das steuerliche Reinvermögen nicht mehr zwingend geboten zu sein. Der Stadtrat schlägt dennoch eine etwas offenere Neuformulierung vor, welche der vorstehend aufgezeigten Entwicklung besser Rechnung trägt.

Antrag des Stadtrates: Paragraf 8 Abs. 2 sowie § 13 Abs. 2 seien neu wie folgt zu fassen:

§ 8 Elternbeiträge

¹ unverändert

² Die Höhe der Elternbeiträge richtet sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Der Stadtrat legt die Einzelheiten fest.

§ 13 Elternbeiträge

¹ unverändert

² Die Höhe des Elternbeitrags richtet sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Der Stadtrat legt die Einzelheiten fest.

Zu § 11 (Leistungsvereinbarung)

Bemerkungen der Direktion des Innern: *Kindertagesstätten und Tagesfamilien werden gemäss § 6 und § 11 des Reglements im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mitfinanziert. Hier fehlt bei den Bestimmungen zu den Tagesfamilien der Hinweis, dass diese Finanzierung an den Nachweis eines Bedarfs gebunden sein muss. Paragraph 5 Bst. c des Kinderbetreuungsgesetzes verlangt nämlich, dass die Beiträge der Gemeinden an private Institutionen einer Bedarfsplanung entsprechen müssen. Bei den Kindertagesstätten wird in § 6 Abs. 1 des Reglements vorausgesetzt, dass als Grundlage für die Anerkennung und damit für Leistungsaufträge ein Bedürfnis vorhanden sein muss. Bei den Tagesfamilien fehlt eine solche Voraussetzung.*

Vorschlag der Direktion des Innern: *Paragraph 11 Abs. 1 ist entsprechend zu ergänzen, z.B. mit: "Der Stadtrat schliesst mit der Trägerschaft der Tagesfamilienvermittlung eine Leistungsvereinbarung ab, sofern dafür ein Bedürfnis besteht."*

Stellungnahme des Stadtrates: Hier liegt offenkundig ein Missverständnis vor. Die Leistungsvereinbarung nach § 11 soll nicht mit den einzelnen Tagesfamilien abgeschlossen werden, sondern vielmehr mit der Trägerschaft der **Tagesfamilienvermittlung**. Dass für die Tagesfamilienvermittlung ein Bedürfnis besteht, dürfte indessen unbestritten sein und muss deshalb im vorliegenden Reglement nicht ausdrücklich festgehalten werden.

Antrag des Stadtrates: Festhalten am Ergebnis der 1. Lesung.

Zu § 15 (Angebot)

Bemerkung der Direktion des Innern: *Betreffend Abs. 1 von § 15 ist zu sagen, dass das Angebot für alle Kindergarten- und Schulkinder mit Wohnsitz in der Stadt Zug offen sein muss.*

Vorschlag der Direktion des Innern: *Eltern, die aufgrund fehlender Plätze in der Tagesschule oder bei den Mittagstischen eine private Lösung suchen mussten, müssen wenigstens Zugang zur Ferienbetreuung erhalten.*

Stellungnahme des Stadtrates: Freizeitbetreuung und Ferienbetreuung bilden ein stark verflochtenes Angebot. Nach Möglichkeit werden die Betreuungsteams für die Ferienbetreuung so zusammengestellt, dass aus jeder Einrichtung eine Betreuungsperson mitarbeitet, damit jedes Kind eine ihm bekannte Ansprechperson hat. Die Kinder finden jeweils auch Spielkollegen, die sie aus der Freizeitbetreuung bereits kennen. Aus pädagogischer Sicht tragen diese beiden Faktoren viel zu einer guten Betreuungsqualität bei. Zudem erhalten Kinder, die aufgrund fehlender Plätze in der Freizeitbetreuung auf einer Warteliste stehen, bereits heute die Anmeldeunter-

lagen für die Ferienbetreuung und können ebenfalls angemeldet werden, ebenso wie die Kinder, welche die Tagesschule der Stadt Zug besuchen. Das Angebot der Ferienbetreuung mit 35 Plätzen stösst zudem bereits heute an seine Kapazitätsgrenzen.

Antrag des Stadtrates: Festhalten am Ergebnis der 1. Lesung.

Zu § 17 (Gebühren)

Bemerkungen der Direktion des Innern: *Paragraf 17 bestimmt, dass für die Nutzung der Freizeitbetreuung, des Mittagstisches oder der Ferienbetreuung der Stadt Zug eine Benützungsgebühr erhoben werden kann. Diese Gebühr ist als Beitrag der Eltern an die Nutzung des Angebots und damit an die Betreuungskosten zu sehen. Pauschale Elternbeiträge sind jedoch gemäss § 6 des Kinderbetreuungsgesetzes nicht gesetzeskonform, da bei der Festlegung der Kosten für die Betreuung der Kinder die Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten zu berücksichtigen ist. Dies bedeutet, dass die Elternbeiträge gemäss dem Einkommen und Vermögen der Eltern abgestuft sein müssen. Falls die Stadt Zug die Betreuung kostenlos anbietet und diese Gebühr lediglich als Beitrag an die Verwaltungskosten anzusehen ist, so ist der Begriff der Benützungsgebühr nicht korrekt. Besser wäre der Begriff Administrationsgebühr, Anmelde- oder Einschreibgebühr. Falls die Gebühr tatsächlich als Beitrag der Eltern an die Betreuungs- und Verpflegungskosten zu verstehen ist, muss die Pauschalgebühr für die Nutzung des Angebots mindestens zweistufig sein, um dem Anspruch auf Rücksichtnahme auf die Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten zu genügen (z.B. Normaltarif und reduzierter Tarif).*

Vorschlag der Direktion des Innern: *Paragraf 17 Abs. 1 ist zu ergänzen und gemäss den gesetzlichen Vorgaben zu formulieren, z.B. dahingehend: "Für jede Betreuungseinheit (Betreuung am Mittag, Betreuung am Nachmittag, Ferienbetreuung für eine Woche) kann eine Administrationsgebühr erhoben werden." (Variante 1) oder "Für jede Betreuungseinheit (Betreuung am Mittag, Betreuung am Nachmittag, Ferienbetreuung für eine Woche) kann eine Benützungsgebühr erhoben werden. Auf Wunsch hin kann die Gebühr reduziert oder erlassen werden." (Variante 2).*

Stellungnahme des Stadtrates: Mit der Benützungsgebühr gemäss Ergebnis der 1. Lesung im Grossen Gemeinderat ist tatsächlich bloss eine Administrations- bzw. Einschreibgebühr gemeint. Im Übrigen verweisen wir hierzu auf unsere Ausführungen zu §§ 8 und 13.

Antrag des Stadtrates: Paragraf 17 sei neu wie folgt zu fassen:

§ 17 Gebühren

¹ Für jede Betreuungseinheit (Betreuung am Mittag, Betreuung am Nachmittag, Ferienbetreuung für eine Woche) wird eine Einschreibegebühr erhoben.

² Der Grosse Gemeinderat legt die Gebühren fest. Er stellt dabei sicher, dass der Zugang zu den Angeboten auch für einkommensschwache Familien gewährleistet ist.

Zu § 18 (Ausschluss)

Bemerkungen der Direktion des Innern: *Da öffentliche Betreuungsangebote grundsätzlich allen Kindern mit Wohnsitz in der Stadt Zug zugänglich sein müssen (siehe § 3), muss die Massnahme eines Ausschlusses gesetzlich klar geregelt sein. Vorliegend fehlt insbesondere ein Hinweis auf die Kriterien für einen Ausschluss. Da der Stadtrat in § 3 Abs. 4 des Reglements auch über die Bedingungen für die Aufnahme von Kindern aus anderen Gemeinden entscheidet, sollte er dementsprechend auch die Ausschlusskriterien festlegen.*

Vorschlag der Direktion des Innern: *Paragraf 18 ist zu präzisieren, beispielsweise folgendermassen: "Kinder, die durch ihr Verhalten für das Betreuungsangebot untragbar sind, können vom Angebot ausgeschlossen werden. Der Stadtrat legt die Voraussetzungen für einen Ausschluss fest."*

Stellungnahme des Stadtrates: Die rechtliche Voraussetzung für einen Ausschluss ist nach unserem Dafürhalten in der vorliegenden Reglementsbestimmung ausreichend umschrieben (Verhalten, das für das Betreuungsangebot untragbar ist). Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen – demgegenüber gibt es keinen abschliessenden Katalog von „untragbarem Verhalten“, der hier oder in einer stadträtlichen Verordnung wiedergegeben werden könnte. Bei der Prüfung eines Ausschlusses sind selbstverständlich sämtliche rechtsstaatlichen Prinzipien (z. B. Verhältnismässigkeit) und sämtliche Verfahrensgarantien (z. B. Anspruch auf rechtliches Gehör) zu wahren.

Antrag des Stadtrates: Festhalten am Ergebnis der 1. Lesung.

Antrag des Stadtrates zu § 22 Abs. 1 (Inkrafttreten)

Für die Bestimmung des Inkrafttretens bieten sich grundsätzlich zwei bewährte Lösungsmöglichkeiten an. Entweder es wird im Reglement selber das Datum des Inkrafttretens festgelegt oder aber eine bestimmte Instanz (in der Regel die Exekutive, d. h. der Stadtrat) wird ermächtigt, über die Inkraftsetzung zu beschliessen. Die Festsetzung des Zeitpunktes des Inkrafttretens im Reglement selber ist indessen mit dem Risiko verbunden, dass im Falle eines Referendums oder einer Beschwerde (gegen den Beschluss selber, gegen das Abstimmungsergebnis oder gegen den Genehmigungsbeschluss der kantonalen Instanz) das vorgesehene Inkrafttreten nicht erfolgen kann und die betreffende Reglementsbestimmung deshalb einer Revision unterzogen werden muss, noch bevor das Reglement überhaupt in Kraft ist. Aus diesem Grund bevorzugt der Stadtrat einen besonderen Inkraftsetzungsbeschluss, der nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist und nach der Rechtskraft der Genehmigung durch den Kanton gefasst werden kann. Es versteht sich von selbst, dass der Stadtrat bei dieser Lösung das Reglement auf den frühest möglichen (und sinnvollen) Zeitpunkt in Kraft setzen muss.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat, § 22 Abs. 1 neu wie folgt zu fassen:

§ 22 Inkrafttreten

¹ Dieses Reglement tritt unter dem Vorbehalt des fakultativen Referendums gemäss § 8 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 nach der Genehmigung durch den Kanton in Kraft. Der Stadtrat bestimmt den genauen Zeitpunkt des Inkrafttretens.

² unverändert

Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten und
- das Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern mit den vorstehend beantragten Änderungen in 2. Lesung zu verabschieden und zum Beschluss zu erheben.

Zug, 16. August 2011

Dolfi Müller, Stadtpräsident

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilagen:

1. Beschlussentwurf
2. Synoptische Darstellung der Änderungsanträge des Stadtrats vom 16. August 2011

Die Vorlage wurde vom Bildungsdepartement in Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst verfasst. Für Auskünfte stehen Ihnen die Leiterin der Abteilung Kind Jugend Familie, Regula Roth, Tel. 041 728 23 44, und Beat Moos, Leiter Rechtsdienst, Tel. 041 728 21 08, gerne zur Verfügung.