



**1. Motion von Stephan Schleiss und Rudolf Balsiger  
betreffend Änderung des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung  
(Vorlage Nr. 1532.1 - 12375)**

**2. Postulat der CVP-Fraktion  
betreffend Anpassung der Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinder-  
betreuung  
(Vorlage Nr. 1551.1 - 12406)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 13. Mai 2008

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsräte Stephan Schleiss, Steinhausen, und Rudolf Balsiger, Zug, sowie 24 Mitunterzeichnende reichten am 4. Mai 2007 folgende Motion ein (Vorlage Nr. 1531.1 - 12375):

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage betreffend die Änderung des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung zu unterbreiten. Dabei sollen die wichtigsten Qualitätsanforderungen an die privaten und gemeindlichen Angebote im Gesetz selbst festgehalten werden. Es ist sicherzustellen, dass an die Leitungspersonen eines Angebotes keine beruflichen Anforderungen gestellt werden, welche zu einer Monopolisierung zu Gunsten von bestimmten Ausbildungen führen. Insbesondere muss es genügen, wenn sich eine Leitungsperson ohne formelles Diplom in anderer Weise – etwa durch die Erziehung eigener Kinder – über die notwendige erzieherische und organisatorische Kompetenz ausweisen kann.

Die Motion wurde am 31. Mai 2007 vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesen.

Die Unterzeichnenden begründen die Motion damit, dass sie die vom Regierungsrat im Anhang der Kinderbetreuungsverordnung vom 14. November 2006 erlassenen Vorschriften betreffend Ausbildung der Betreuungspersonen aus zwei Gründen für falsch halten:

1. In sachlicher Hinsicht sei es aus Sicht der Motionäre in erster Linie erforderlich, dass die Betreuung von einer im Umgang mit Kindern erfahrenen Person ausgeübt werde. Wie diese Erfahrung nachgewiesen werde, sei letztlich unwichtig. Dieser Nachweis könne auch von Eltern erbracht werden, die eigene Kinder erziehen, ohne dass sie ein Diplom erworben hätten.
2. Aus rechtlicher Sicht griffen die Vorschriften des Regierungsrates, die privaten Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung einer Bewilligungspflicht zu unterstellen (§ 4 des Gesetzes) und der obligatorische Nachweis eines Diploms für bestimmte Funktionen in Tages- und Halbtagesstätten in erheblicher Weise in die Wirtschaftsfreiheit ein. Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sollten die Voraussetzungen dieses Eingriffes zumindest in den Grundzügen im Gesetz selbst geregelt werden (BGE 118 Ia 305, 310; BGE 118 Ia 245, 247 f.).

Am 11. Juni 2007 reichte die CVP-Fraktion folgendes Postulat ein (Vorlage Nr. 1551.1 - 12406):

Der Regierungsrat wird eingeladen, die Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 14. November 2006 (BGS 213.42) wie folgt zu ändern:

1. Die Qualitätsanforderungen gemäss § 3 und insbesondere die im Anhang abgestuften Qualitätsanforderungen seien - selbstverständlich unter Berücksichtigung des Kindeswohles - deutlich zu reduzieren.
2. § 4 derselben Verordnung sei ersatzlos zu streichen, eventuell deutlich zu flexibilisieren.
3. Verfahren: Der Regierungsrat wird gebeten, die Behandlung des Postulates und dessen Umsetzung so zu planen, dass die Ordnungsrevision gemäss Ziff. 1 und 2 innert einem Jahr seit Einreichung des Postulates in Kraft tritt.

Der Kantonsrat überwies das Postulat am 28. Juni 2007 an den Regierungsrat.

Zur Begründung führt die CVP-Fraktion folgende Argumente an:

1. Die Umsetzung von § 3 der jetzigen Fassung der Verordnung führe in den Gemeinden zu Schwierigkeiten. Die Qualitätsanforderungen seien teilweise (zu) hoch und verursachten unverhältnismässige Kosten. § 3 solle nur für Tages- und Halbtagesstätten (§ 1 Abs. 1 Bst. a) gelten. Insbesondere sei zu prüfen, ob § 1 Abs. 1 Bst. c und d gestrichen werden könnte. Die im Anhang der Verordnung aufgeführte Bestimmung, dass nicht ausgebildete Betreuungspersonen für Mittagstisch- und Randzeitenbetreuung eine fachliche Weiterbildung besuchen müssen, gehe zudem zu weit. Es reiche, wenn die verantwortliche Leitung eine Weiterbildung besucht habe.
2. Die Regelung im § 4 schränke den Spielraum der Gemeinden ein. Hier solle die Gemeindeautonomie gewährleistet sein. Die Gemeinden sollten über die Festlegung der Beiträge nach ihren eigenen familienpolitischen Schwerpunkten bestimmen können. Es sollten dabei auch entlastende, familienfreundliche Finanzierungsmodelle Platz haben. Es könne folglich auf § 4 verzichtet werden, allenfalls sei er zu flexibilisieren.

Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachfolgenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Vorgeschichte
3. Motion von Stephan Schleiss und Rudolf Balsiger
4. Postulat der CVP-Fraktion
5. Anträge

## 1. In Kürze

### **Der Kanton Zug setzt auf Qualität bei der Kinderbetreuung**

**Die Motion bzw. das Postulat zur familienergänzenden Kinderbetreuung stellen die seit 1. Januar 2007 geltenden neuen Qualitätsanforderungen des Kantons Zug in Frage. Der Regierungsrat kann den vorgebrachten Argumenten nicht folgen. Er beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären. Er ist jedoch bereit, es den Gemeinden frei zu stellen, auf welcher Basis sie die Elternbeiträge berechnen.**

Die Motionäre befürchten, dass die Ausbildungsanforderungen an das Betreuungspersonal zu einer einseitigen Monopolisierung von Berufen führen, und verlangen, dass die Qualitätsanforderungen im Gesetz geregelt sein müssen. Die Postulantin ortet bei den Gemeinden Schwierigkeiten bei der Umsetzung der neuen Qualitätsbestimmungen und will ihnen bei der Festlegung der Elternbeiträge freie Hand lassen.

### **Qualität ist wichtig zum Wohl der betreuten Kinder**

Familienergänzende Kinderbetreuung wirkt sich erwiesenermassen positiv auf die intellektuellen, sprachlichen und sozialen Fähigkeiten von Kindern aus. Grundlegend ist jedoch die Qualität der Betreuung. Einige Kantonsrätinnen und Kantonsräte fordern, dass die Ausbildungsanforderungen an Betreuungspersonen reduziert und die ausserschulische Betreuung nicht den Qualitätsanforderungen des Kantons Zug unterstellt werden sollen. Damit würden wichtige Errungenschaften des neuen Zuger Kinderbetreuungsgesetzes rückgängig gemacht. Bei den neu geltenden Qualitätsanforderungen handelt es sich um Standards, die sich an den Vorschriften des Bundes orientieren und im Kanton Zug schon weitgehend umgesetzt sind. In den Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung des Kantons Zug arbeiten zudem bereits heute mehrheitlich nicht ausgebildete Betreuungspersonen. Dies wird auch mit den neuen Bestimmungen so bleiben.

### **Verankerung der Qualitätsanforderungen im Gesetz ist unnötig**

Die Motion Schleiss/Balsiger verlangt, dass die Qualitätskriterien im Kinderbetreuungsgesetz geregelt werden. Sie richtet sich gegen eine Ermächtigung des Regierungsrats in diesem Bereich. Dem ist entgegenzusetzen, dass der Regierungsrat bei der Festlegung von Qualitätskriterien an die Vorgaben der Pflegekinderverordnung des Bundes (PAVO) und des Kantons (PAKV) gebunden ist, in denen die grundlegenden Bedingungen bereits festgelegt sind. Bewilligungspflicht und Qualitätsvorgaben des Kantons stellen auch keinen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar. Denn sie beruhen auf gesetzlichen Grundlagen, sind verhältnismässig, schützen das Wohl der betreuten Kinder und behandeln alle Mitbewerberinnen und Mitbewerber gleich. Aus rechtlicher Sicht ist es deshalb nicht notwendig, Qualitätskriterien im Kinderbetreuungsgesetz zu verankern.

### **Überprüfung der Qualitätsanforderungen vor allfälliger Verlängerung der Gültigkeit des Kinderbetreuungsgesetzes (*Titel: fett*)**

Das Kinderbetreuungsgesetz vom 29. September 2005 (BGS 213.4), Inkrafttreten am 1. Januar 2007, ist auf sechs Jahre bis 1. Januar 2013 befristet. Vor einer allfälligen Verlängerung wird zusammen mit den Gemeinden aufgrund der von ihnen gemachten Erfahrungen zu prüfen sein, ob sich Gesetz, Verordnung und Anhang zur Verordnung mit den Qualitätsanforderungen in der Praxis bewährt haben. In diesem Zusammenhang wird insbesondere zu prüfen sein, ob, und allenfalls in welchem Umfang, die "Qualitätsanforderungen gemäss § 3 und insbesondere die im Anhang abgestuften Qualitätsanforderungen ... deutlich zu reduzieren sind"(vgl. Ziff. 1 des

Postulats der CVP-Fraktion). In diesem Sinne kann Ziff. 1 des Postulats der CVP-Fraktion insofern teilweise erheblich erklärt werden, als die Qualitätsanforderungen im Hinblick auf eine allfällige Verlängerung der Gültigkeit des Gesetzes gemeinsam mit den Gemeinden zu überprüfen sind.

### **Keine Vereinheitlichung der Berechnung der Elternbeiträge**

Das Postulat der CVP-Fraktion verlangt, dass es den Gemeinden freigestellt wird, auf welcher Berechnungsbasis sie die Elternbeiträge für die gemeindlichen und subventionierten Angebote bestimmen. Es ist unbestritten, dass die Festlegung auf der Basis des steuerbaren Einkommens Familien in finanzielle Schwierigkeiten bringen kann, wenn sie Einkommenseinbussen in Kauf nehmen müssen. Die Mehrheit der Gemeinden rechnet deshalb bei den Krippen und Horten mit dem aktuellen Einkommen. Sie bekunden Mühe mit der Umstellung auf das steuerbare Einkommen. Der Regierungsrat ist bereit, auf § 4 der Kinderbetreuungsverordnung zu verzichten und das CVP-Postulat in Bezug auf Ziff. 2 erheblich zu erklären. Der in den Vernehmlassungen geäußerte Wunsch der Gemeinden, Tarife und Elternbeiträge im Kanton Zug zu vereinheitlichen, wird durch diesen Verzicht jedoch erschwert.

## **2. Vorgeschichte**

Am 31. Mai 2001 reichten Kantonsrätin Manuela Weichelt, Steinhausen, sowie 19 Mitunterzeichnerinnen aus allen Fraktionen eine Motion betreffend Unterstützung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebotes ein. Diese Motion wurde am 28. März 2002 vom Kantonsrat erheblich erklärt und der Regierungsrat beauftragt, eine gesetzliche Grundlage zu erarbeiten.

In einem ersten Schritt verfasste eine breit abgestützte Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Einwohnergemeinden, der Konferenz der Sozialvorsteherinnen und -vorsteher, der Direktion für Bildung und Kultur, der Gleichstellungskommission und der Anbietenden von Kinderbetreuungseinrichtungen zuhanden des Regierungsrats einen umfassenden Grundlagenbericht über die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Zug. Er zeigte wesentliche Mängel bei der familienergänzenden Kinderbetreuung auf.

Als besondere Schwachstellen wurden genannt:

1. Fehlende verbindliche Qualitätskriterien: Rechtsunsicherheit und Ungleichheit beim Vollzug der eidgenössischen Pflegekinderverordnung PAVO (SR 211.222.338). Gesetzliche Bestimmungen zur schulergänzenden Betreuung fehlen gänzlich.
2. Uneinheitliche Tarife: Durch grosse Tarif- und Subventionierungsunterschiede bestehen ungleiche Zugangsmöglichkeiten der Familien zu den Betreuungsangeboten.
3. Fehlende Vernetzung der Angebote: Die Angebote sind nicht koordiniert. Es besteht keine Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg.

Auf der Grundlage des Berichts der Arbeitsgruppe vom 24. November 2003 wurde ein Gesetzesentwurf erarbeitet, der den bestehenden Mängeln Rechnung trug. Im Rahmen der Vernehmlassung unterstützte die Mehrheit der Einwohnergemeinden, der Parteien sowie der eingeladenen Privatinstitutionen den Erlass. Dabei wurde als besonders positiv hervorgehoben, dass die Gemeinden auf ihren bisherigen Bestrebungen aufbauen und künftig vermehrt auf die Unterstützung des Kantons zählen könnten (Bedarfsplanung, Koordination, Vernetzung). Einzelne Teilnehmende bemängelten die Unverbindlichkeit der Tarife und kritisierten, dass mit einem Förderungsgesetz kein bedarfsgerechtes Angebot sichergestellt werde, was einem Bedürfnis

der Eltern und der Wirtschaft entspreche. Das mehrheitlich positive Echo dieser Vernehmlassung bestätigte den Regierungsrat, dass die Stossrichtung des Kinderbetreuungsgesetzes Akzeptanz findet. Am 29. September 2005 wurde das Gesetz im Kantonsrat mit 51:17 Stimmen in zweiter Lesung verabschiedet.

Der Entwurf der dazugehörigen Verordnung wurde im Juni 2006 vom Regierungsrat in die Vernehmlassung geschickt. Diese Fassung sah noch keine detaillierten Qualitätskriterien vor, was von den Gemeinden bemängelt wurde. Sie forderten vom Kanton verbindliche Richtlinien zur Qualität, um eine einheitliche Praxis sicherzustellen. Im Anhang zur Verordnung wurden deshalb vom Regierungsrat abgestufte Qualitätsanforderungen für die verschiedenen Kinderbetreuungsangebote definiert, die sich an die fachlichen Richtlinien von Fachstellen, Verbänden und anderen Zentralschweizer Kantonen anlehnen. Die Kinderbetreuungsverordnung wurde vom Regierungsrat am 14. November 2006 verabschiedet. Am 1. Januar 2007 traten das Kinderbetreuungsgesetz und die Verordnung auf sechs Jahre befristet in Kraft.

### **3. Motion von Stephan Schleiss und Rudolf Balsiger**

Die Motionäre stellen zwei Forderungen, zu denen der Regierungsrat wie folgt Stellung nimmt:

#### **3.1. Die wichtigsten Qualitätsanforderungen an die privaten und gemeindlichen Angebote sollen im Gesetz selbst festgehalten werden.**

##### **Die Qualitätsanforderungen der PAVO sind die Grundlage**

Gegen eine Verankerung der Qualitätsanforderungen im Kinderbetreuungsgesetz sprechen in erster Linie praktikable Gründe. Der Bundesrat wird durch Art. 316 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs ZGB (SR 210) dazu ermächtigt, Qualitätsbestimmungen für die ausserhäusliche Betreuung von Kindern zu erlassen. Solche wurden bereits 1977 vom Bund in der Eidgenössischen Pflegekinderverordnung PAVO (SR 211.222.338) festgelegt.

Die PAVO unterscheidet zwischen Familienpflege (Aufnahme von Pflegekindern), Tagespflege (Aufnahme von Kindern in Tagesfamilien) und Heimpflege (Aufnahme von Kindern in Einrichtungen ausserhalb des Elternhauses in Heimen, Kinderkrippen und Horten). Sie legt in Art. 15 Abs. 1 die grundlegenden Voraussetzungen für die Bewilligung von Kinderkrippen und Horten fest, die auch für den Kanton Zug gelten:

##### **PAVO**

##### **Art. 15 Voraussetzungen der Bewilligung**

1 Die Bewilligung darf nur erteilt werden:

- a) wenn eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung der Unmündigen gesichert erscheint;
- b) wenn der Leiter und seine Mitarbeiter nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgabe geeignet sind und die Zahl der Mitarbeiter für die zu betreuenden Unmündigen genügt;
- c) wenn für gesunde und abwechslungsreiche Ernährung und für ärztliche Überwachung gesorgt ist;
- d) wenn die Einrichtungen den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene und des Brandschutzes entsprechen;
- e) wenn das Heim eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage hat;
- f) wenn eine angemessene Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung der Unmündigen gewährleistet ist.

Die PAVO wiederum ermächtigt die Kantone in Art. 3 Abs. 1, zum Schutz der Unmündigen ausserhalb des Elternhauses Bestimmungen zu erlassen, die über die PAVO hinausgehen. Von

diesem Recht hat der Kanton Zug bereits 1985 mit der kantonalen Pflegekinderverordnung PAKV (BGS 213.41) Gebrauch gemacht. Sie regelt die Bewilligungspflicht und die Zuständigkeiten im Pflegekinderwesen des Kantons Zug grundsätzlich.

In § 3 Abs. 2 des Zuger Kinderbetreuungsgesetzes (BGS 213.4) wird der Regierungsrat ermächtigt, für den Kanton Zug abgestufte Qualitätsanforderungen an die privaten und gemeindlichen Angebote festzulegen. Dabei hat er die unterschiedlichen Anforderungen an die Betreuungsangebote zu berücksichtigen. In der Kinderbetreuungsverordnung (BGS 213.42) präzisiert der Regierungsrat in § 3 die Qualitätsvorgaben des Bundes im Rahmen der PAVO:

#### **Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung**

##### **§ 3 Qualitätsanforderungen**

1 Einrichtungen müssen folgende Nachweise erbringen:

- a) geregelte Trägerschaft;
- b) Finanzierung;
- c) schriftliche Festlegung der Aufnahmebedingungen;
- d) pädagogische Betreuung und ein Notfallkonzept;
- e) Auskunft über die Hygienepflege;
- f) Gewährleistung des Datenschutzes;
- g) die gesetzlichen Bau- und Brandschutzvorschriften sind eingehalten und ein Evakuationsplan ist mit der Feuerwehr abgesprochen;
- h) Haftpflicht- und Sachversicherungen.

Im Anhang der Kinderbetreuungsverordnung definiert der Regierungsrat abgestufte Kriterien zu den Bereichen Gruppengrösse, Betreuung, Personal und Räumlichkeiten bezogen auf die einzelnen Angebotsarten. Hier stützt er sich auf die in der Schweiz üblichen und im Kanton Zug bereits weitgehend in der Praxis angewandten fachlichen Standards.

#### **Zur Entwicklung von Qualitätsstandards**

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen sprechen auch weitere praktische Gründe gegen eine Verankerung im Kinderbetreuungsgesetz. Qualitätsanforderungen können sich im Laufe der Zeit aufgrund neuer Erkenntnisse verändern. Wären die Qualitätsrichtlinien im Kinderbetreuungsgesetz enthalten, würde bei jeder notwendigen Anpassung ein aufwändiges Verfahren der Gesetzesänderung nötig. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die Anforderungen nicht mehr den aktuellen fachlichen Erkenntnissen entsprechen. Deshalb erteilt das Kinderbetreuungsgesetz in § 3 Abs. 2 dem Regierungsrat den Auftrag, die im Rahmen der Kinderbetreuungsverordnung festgelegten Qualitätsanforderungen weiterzuentwickeln.

Die im Kanton Zug gewählte Lösung entspricht dem verwaltungsrechtlichen Grundsatz, dass das Kantonsparlament fachliche Details und den konkreten Vollzug von Gesetzen nicht selbst regelt, sondern die Regierung dazu ermächtigt. Dadurch wird das Parlament entlastet und wichtige Vollzugsregelungen können rascher an veränderte Bedingungen angepasst werden. In anderen Fachbereichen sind im Kanton Zug sogar Tendenzen erkennbar, fachliche Qualitätsstandards nicht mehr durch den Gesamregierungsrat selbst, sondern durch die Direktionen festzulegen (z.B. Aufsicht über die Langzeitpflege in Heimen). Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass kein Kanton bekannt ist, der detaillierte Qualitätsanforderungen für die Bewilligung von Kinderbetreuungseinrichtungen in einem Gesetz regelt.

#### **Bewilligungspflicht und Qualitätsanforderungen als Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit**

Die Motionäre sehen die Kinderbetreuungsverordnung als ungenügende Rechtsgrundlage für die Regelung von Qualitätsstandards und machen in diesem Zusammenhang einen Verstoss gegen die Wirtschaftsfreiheit geltend.

Die Wirtschaftsfreiheit als Grundrecht ist in der Bundesverfassung verankert (Art. 27, 94, 95 BV SR 101). Sie bedeutet das Recht des Einzelnen, uneingeschränkt von staatlichen Massnahmen jede privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit frei auszuüben und einen privatwirtschaftlichen Beruf frei zu wählen. Die Einschränkung von Grundrechten ist unter folgenden Bedingungen möglich (vgl. Art. 36 BV):

- Es braucht eine gesetzliche Grundlage.
- Sie muss verhältnismässig sein.
- Es muss ein öffentliches Interesse vorhanden sein.
- Alle direkten Konkurrentinnen und Konkurrenten müssen gleich behandelt werden.

Ein Verstoß gegen die Wirtschaftsfreiheit wäre als erstes auf Bundesebene zu prüfen, weil sowohl das ZGB (Art. 316 Abs. 1) wie die PAVO (Art. 1 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1) bereits eine Bewilligungspflicht vorsehen, welche der Kanton Zug in seinen gesetzlichen Grundlagen zur familienergänzenden Kinderbetreuung nur näher regelt:

#### **PAVO**

##### **Art. 1 Grundsatz**

1 Die Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses bedarf gemäss dieser Verordnung einer Bewilligung und untersteht der Aufsicht.

##### **Art. 13 Bewilligungspflicht**

1 Einer Bewilligung der Behörde bedarf der Betrieb von Einrichtungen, die dazu bestimmt sind,

- a) mehrere Unmündige zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen;
- b) mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen (Kinderkrippen, Kinderhorte u. dgl.).

Die PAVO wurde im Jahr 1977 erlassen und ist am 1. Januar 1978 in Kraft getreten. Ihre Revision ist per 2009 geplant. Es ist offen, ob die PAVO ausserschulische Betreuungseinrichtungen wie Mittagstische und Randzeitenbetreuung bereits damals einer Bewilligungspflicht unterstellt hätte, wenn es solche Angebote schon gegeben hätte. Mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit kann davon ausgegangen werden.

Im Übrigen ermächtigt die PAVO die Kantone in Art. 3 Abs. 1 zum Wohle der betreuten Kinder Bestimmungen zu erlassen, die über die PAVO hinausgehen.

Gestützt auf das Kinderbetreuungsgesetz (§§ 2 und 4) hat der Kanton Zug alle privaten Angebote einer Bewilligungspflicht unterstellt. Er weitet damit die Bewilligungspflicht auf ausserschulische Einrichtungen aus, die weder in der eidgenössischen noch in der kantonalen Pflegekinderverordnung erwähnt und geregelt sind. Das Kinderbetreuungsgesetz ermächtigt den Regierungsrat weiter, eine Verordnung mit Qualitätsanforderungen zu erlassen. Die Delegationsnormen sind somit eingehalten worden.

Die Bewilligungspflicht und die Qualitätsstandards im Kinderbetreuungsgesetz und in der Kinderbetreuungsverordnung sind verfassungs- und gesetzeskonform und greifen nicht unerlaubterweise in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit ein, weil:

- durch die Bewilligungspflicht von ZGB und PAVO eine gesetzliche Grundlage für die Regelung der Bewilligungspflicht und die Festlegung von Qualitätsstandards auf Kantonsebene besteht;
- die Regelungen zur Bewilligungspflicht verhältnismässig sind: Die Qualitätsanforderungen sind je nach Anforderungen des Angebots abgestuft;
- ein öffentliches Interesse besteht, das Wohl der betreuten Kinder, ihre Sicherheit und Gesundheit zu schützen;

- die Gleichbehandlung der Konkurrentinnen und Konkurrenten dadurch gesichert ist, dass alle privaten Angebote der Bewilligungspflicht unterstellt sind und die gleichen Rahmenbedingungen einzuhalten haben.

### **3.2 An die Leitungspersonen eines Angebotes sollen keine beruflichen Anforderungen gestellt werden, die zu einer Monopolisierung der Berufe führen.**

Die Motionäre befürchten, dass mit den neuen Regelungen zur Aus- und Weiterbildung von Leitungs- und Betreuungspersonen im Anhang der Kinderbetreuungsverordnung der Zugang zum Arbeitsbereich der Kinderbetreuung eingeschränkt und nur noch wenigen Berufen vorbehalten ist.

#### **Ausbildung als Grundlage für eine Bewilligung**

Der Kanton Zug muss sich, wie oben bereits dargestellt wurde, auch bei der Festlegung der Anforderungen an die Betreuungs- und Leitungspersonen der familienergänzenden Kinderbetreuung an die Vorgaben der PAVO halten. Nach Art. 15 Abs. 1 lit. b darf eine Bewilligung für die Führung einer Kinderbetreuungseinrichtung nur dann erteilt werden, wenn der Leiter und seine Mitarbeiter nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgabe geeignet sind und die Zahl der Mitarbeiter für die zu betreuenden Unmündigen genügt.

Eine Ausbildung, zumindest eines Teils des Personals, ist deshalb aufgrund der PAVO Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung. Im Anhang der Kinderbetreuungsverordnung werden die Aus- und Weiterbildungsanforderungen an die Leitungs- und Betreuungspersonen in der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Zug nach den verschiedenen Angebotsarten festgelegt. Mit Ausnahme der Tages- und Halbtagesstätten wurden dabei bei allen Betreuungsangeboten keine Berufsbezeichnungen aufgenommen. Bei den Kinderkrippen und Horten sind laut Verordnung neben den drei ausdrücklich erwähnten Berufsabschlüssen (Kleinkinderzieherin/-erzieher, Fachperson Betreuung, Sozialpädagogin/Sozialpädagoge) auch weitere verwandte pädagogische und pflegerische Berufe möglich.

#### **Das Spektrum der im Kanton Zug anerkannten Berufe ist breit**

Die Koordinationsstelle für familienergänzende Kinderbetreuung des kantonalen Sozialamts hat inzwischen in Zusammenarbeit mit den Leitungsstellen der Gemeinden und mit dem Amt für Berufsbildung Empfehlungen zur Aus- und Weiterbildung von Leitungs- und Betreuungspersonen ausgearbeitet, die festhalten, welche Berufsabschlüsse im Arbeitsbereich der Kinderbetreuung im Kanton Zug anerkannt werden sollen. Diese Empfehlungen schlagen den Gemeinden vor, insgesamt rund 18 verschiedene soziale, pädagogische und pflegerische Berufe zuzulassen. Betreuungspersonen, die eine dieser Ausbildungen absolviert haben, gelten damit als ausgebildet.

Für Personen mit langer Erfahrung in der Kinderbetreuung aber ohne entsprechenden Berufsabschluss eröffnet das Bundesgesetz über die Berufsbildung BBG in Art. 17 (SR 412.10) und die Verordnung über die berufliche Grundbildung Fachperson Betreuung (vgl. Art. 17 SR 412.101.220.14) neue Möglichkeiten. Sie können aufgrund ihrer Berufserfahrung eine verkürzte Ausbildung als Fachperson Betreuung absolvieren oder ihre erworbenen Fähigkeiten in einem Validierungsverfahren anerkennen lassen und damit auf dem sog. nicht formalisierten Bildungsweg zu einem anerkannten Berufsabschluss im Berufsfeld der Kinderbetreuung kommen. Diese Möglichkeit ist vor allem für Wiedereinsteigerinnen und für Personen mit nicht anerkannten Ausbildungen, z.B. als Spielgruppenleiterinnen, interessant. Sie bietet den Zugang zum Berufsfeld der Kinderbetreuung auch ohne vorhergehende Lehre.

### **In der familienergänzenden Kinderbetreuung arbeiten bereits mehrheitlich Personen ohne Ausbildung**

Die in den §§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 2 des Zuger Kinderbetreuungsgesetzes, in § 3 der Kinderbetreuungsverordnung und im Anhang zur Verordnung enthaltenen Bestimmungen bezüglich der Ausbildungsanforderungen von Betreuungspersonen entsprechen einem massvollen Standard. Es wird darauf verzichtet, bei sämtlichen Betreuungspersonen eine Ausbildung als Eignungsvoraussetzung zu verlangen. Sowohl in der ausserschulischen Betreuung wie auch in Krippen, Tagesheimen und Schülerhorten können deshalb weiterhin unausgebildete Betreuungspersonen Betreuungsaufgaben übernehmen.

Dies entspricht der gängigen Praxis im Kanton Zug. Neben den Ausgebildeten arbeiten insbesondere in Krippen und Tagesheimen sehr häufig auch Praktikantinnen, Lernende und ungelernete Springerinnen. In der familienergänzenden Kinderbetreuung waren schon immer mehrheitlich Personen tätig, die über keinen formellen Berufsabschluss im Fachbereich verfügen. Die Forderung der Motionäre, dass auch Personen ohne formelle Ausbildung in der familienergänzenden Kinderbetreuung arbeiten können, ist heute bereits erfüllt und wurde durch die neuen gesetzlichen Bestimmungen auch nicht verhindert.

#### **4. Das Postulat der CVP-Fraktion**

Die CVP-Fraktion stellt zwei Forderungen, zu denen der Regierungsrat wie folgt Stellung nimmt:

##### **4.1 Die Qualitätsanforderungen gemäss § 3 Kinderbetreuungsverordnung und im Anhang dazu sollen deutlich reduziert werden. Insbesondere soll § 3 nur für Tages- und Halbtagesstätten gelten. Dabei soll das Kindeswohl ausdrücklich berücksichtigt werden.**

Das CVP-Postulat verlangt eine generelle Reduktion der Qualitätsanforderungen für die familienergänzende Kinderbetreuung und will insbesondere die ausserschulische Betreuung (Mittagstisch und Randzeitenbetreuung) von den Qualitätsbestimmungen der Kinderbetreuungsverordnung ausnehmen.

#### **Die Zuger Qualitätsanforderungen sind Minimalstandards**

Entgegen der Auffassung der Postulantin sind die Qualitätsanforderungen im Kanton Zug nicht zu hoch. Wie oben bereits aufgezeigt, haben sie sich nach der PAVO zu richten oder sie basieren auf den Empfehlungen von Fachorganisationen und den üblichen Standards in anderen Kantonen. Sie werden in den meisten Angeboten des Kantons Zug bereits umgesetzt.

Der Regierungsrat hat wie im Kinderbetreuungsgesetz vorgesehen (§ 3 Abs. 2) im Anhang der Kinderbetreuungsverordnung berücksichtigt, dass die Qualitätsanforderungen aufgrund der unterschiedlichen Intensität der Betreuung und des Alters der Kinder nicht bei allen Einrichtungen gleich hoch angesetzt werden müssen und deshalb abgestufte Standards erlassen, die vor allem im ausserschulischen Bereich Erleichterungen vorsehen. Die Qualitätsanforderungen für die ausserschulische Betreuung, in denen sich Kinder weniger lang aufhalten als in Tages- und Halbtagesstätten, sind deshalb im Kanton Zug bereits tief angesetzt. Verglichen mit den Qualitätsanforderungen anderer Kantone, die dazu Bestimmungen erlassen haben, liegt der Kanton Zug vor allem bei den Ausbildungsanforderungen für das Betreuungspersonal deutlich unter dem Standard dieser Kantone. Der Trend in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt und Luzern geht dahin, die Ausbildungsanforderungen nicht abzustufen und für die Betreuung von Vorschulkindern und Schulkindern keine unterschiedlichen Ausbildungsvoraussetzungen vorzusehen. In

diesen Kantonen ist die Beschäftigung von Mitarbeitenden mit Berufsabschlüssen im pädagogischen oder sozialen Bereich auch im Bereich der ausserschulischen Betreuung der Normalfall. Für Gemeinden und Eltern ist der Nachweis eines Notfallkonzepts, die Einhaltung der Brandschutzvorschriften, der Abschluss einer Haftpflichtversicherung, die Gewährleistung des Datenschutzes, klare Aufnahmebedingungen und eine geregelte Trägerschaft sowie die pädagogische Betreuung, welche eine pädagogische Ausbildung des Personals voraussetzt, auch bei Mittagstischen und Randzeitenbetreuung von Bedeutung. So hat der Stadtrat von Zug in seiner Antwort vom 19. Februar 2008 zur Interpellation Kathrin Zihlmann betreffend Kinderbetreuung in der Stadt Zug festgehalten, dass ihm die Betreuungsqualität in der schulergänzenden Betreuung ein grosses Anliegen ist.

### **Der Vollzug in den Gemeinden wird erschwert**

In der Vernehmlassung zur Verordnung hat die Mehrheit der Gemeinden ausdrücklich verbindliche kantonale Qualitätsstandards gewünscht, um eine einheitliche Praxis in den Gemeinden zu erreichen. Diese Einheitlichkeit der Praxis wird bei ausserschulischen Angeboten verunmöglicht, wenn in diesem Bereich ganz auf Qualitätskriterien verzichtet wird, wie es das CVP-Postulat verlangt.

Die Einwohnergemeinden kämen zudem in die paradoxe Situation, die privaten Angebote der ausserschulischen Betreuung weiterhin bewilligen und beaufsichtigen zu müssen (vgl. Kinderbetreuungsgesetz § 2 und § 4), aber keinerlei Richtlinien für die Beurteilung der Angebote zur Hand zu haben. Die wirksame Überprüfung von Kinderbetreuungsangeboten und die Ergreifung allfälliger Massnahmen setzt jedoch das Vorhandensein verbindlicher Kriterien voraus.

Fehlende Qualitätskriterien erschweren es den Gemeinden auch, die Führung von gemeindlichen Angeboten an private Trägerschaften zu übertragen, Leistungsverträge abzuschliessen und die Qualität der zu erbringenden Leistung zu definieren.

### **Mögliche Wettbewerbsverzerrung**

Im Kanton Zug findet schliesslich die ausserschulische Betreuung nicht nur in speziell für Schulkinder eingerichteten Angeboten statt, sondern auch in Tagesheimen und in Tagesfamilien. Diese müssten jedoch gemäss Postulat weiterhin Qualitätsanforderungen einhalten. Damit würden die verschiedenen Anbieterinnen und Anbieter ungleich behandelt und der Wettbewerb der verschiedenen Angebote verzerrt. Aufgrund der höheren Qualitätsanforderungen können Tagesheime und Tagesfamilien bei den Elternbeiträgen nicht mit jenen Anbietenden mithalten, die an keinerlei Vorgaben gebunden sind.

### **Überprüfung der Qualitätsanforderungen im Hinblick auf allfällige Verlängerung der Gültigkeit des Kinderbetreuungsgesetzes (*Titel: fett*)**

Das Kinderbetreuungsgesetz vom 29. September 2005, Inkrafttreten am 1. Januar 2007, ist auf sechs Jahre bis 1. Januar 2013 befristet. Es wird rechtzeitig vor einer allfälligen Verlängerung zu prüfen sein, ob sich Gesetz, Verordnung und Anhang zur Verordnung mit den Qualitätsanforderungen in der Praxis bewährt haben. In diesem Zusammenhang wird insbesondere zu prüfen sein, ob, und allenfalls in welchem Umfang, die "Qualitätsanforderungen gemäss § 3 und insbesondere die im Anhang abgestuften Qualitätsanforderungen ... deutlich zu reduzieren sind" (vgl. Ziff. 1 des Postulats der CVP-Fraktion). Vorerst sollen die Gemeinden entsprechende Erfahrungen sammeln, die dann gemeinsam mit ihnen auszuwerten sind. Hinzu kommt, dass gemäss Information des Bundesamtes für Justiz per 2009 eine Revision der PAVO geplant ist, wobei sich zu den Themen und Inhalten zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Aussagen machen lassen. Das Vernehmlassungsverfahren ist für den kommenden Sommer geplant. In diesem Sinne kann Ziff. 1 des Postulats der CVP-Fraktion insofern teilweise erheblich erklärt

werden, als die Qualitätsanforderungen im Hinblick auf eine allfällige Verlängerung der Gültigkeit des Gesetzes sowie auf Grund der Revision der PAVO gemeinsam mit den Gemeinden zu überprüfen sind.

Bis zu diesem Zeitpunkt sei daran erinnert, dass keine unzumutbar hohen Anforderungen an die familienergänzende Kinderbetreuung gestellt werden, zumal

- gemäss § 3 Abs. 2 des Kinderbetreuungsgesetzes der Regierungsrat "abgestufte" Qualitätsanforderungen festgelegt hat;
- gemäss § 7 des Kinderbetreuungsgesetzes die Gemeinden eine Übergangsfrist von drei Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verfügung haben (d.h. bis 1. Januar 2010), um ihre Einrichtungen den gesetzlichen Anforderungen anzupassen;
- gemäss § 3 Abs. 2 der Kinderbetreuungsverordnung die zuständige Gemeinde in begründeten Fällen Abweichungen von den obigen Qualitätsanforderungen bewilligen kann, sofern das Wohl der Kinder nicht gefährdet ist.

#### **4.2 § 4 Kinderbetreuungsverordnung mit den Bestimmungen zur Festlegung der Elternbeiträge soll ersatzlos gestrichen werden.**

Im Kinderbetreuungsgesetz wurde der Grundsatz der Bestimmung der Elternbeiträge nach der Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten festgelegt (§ 6). Dieser Grundsatz gilt für die Angebote der Gemeinden und der subventionierten Angebote (§ 3 Abs. 1 lit. e). In der Vernehmlassung zum Gesetz und zur Verordnung sind diese Vorgaben grundsätzlich begrüsst worden. Die Gemeinden wünschten sich ausdrücklich eine einheitliche Praxis und vergleichbare Elternbeiträge.

Der Begriff der "wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit" steht im Zusammenhang mit der Erhebung von Steuern. Die Bundesverfassung legt fest, dass die Besteuerung nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geschehen muss (Art. 127 Abs. 2 BV). Jedes Individuum soll im Verhältnis zu den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln an das Gemeinwesen beitragen. Als Massstab werden Nettoerträge und das Nettovermögen angesehen (Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2002, S. 1303). Es war die Absicht des Regierungsrats, das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, das im Kanton Zug bei verschiedenen Beitragssystemen bereits gängige Praxis ist (z.B. Stipendien, Prämienverbilligungen, Beiträge an Waldeigentümerinnen und -eigentümer), auch bei der familienergänzenden Kinderbetreuung anzuwenden.

Die neue Kinderbetreuungsverordnung verlangt (vgl. § 4 Abs. 1), dass die Elternbeiträge auf der Basis des steuerbaren Einkommens und Vermögens festgelegt werden, die juristisch klar definiert sind. Sie erfassen sämtliche Einkommens- und Vermögensbestandteile. Die Tariffestlegung könnte damit in allen Gemeinden auf der gleichen Grundlage erfolgen. Diese Berechnungsgrundlage ist in anderen Kantonen und Gemeinden mit eigenen öffentlichen Betreuungsangeboten bereits langjährige und bewährte Praxis (z.B. Städte Zürich, Luzern, St.Gallen und Aarau, Kanton Basel-Stadt und Obwalden).

Auch im Kanton Zug ist die Berechnung der Elternbeiträge auf der Basis des steuerbaren Einkommens bei den ausserschulischen Betreuungsangeboten wie Mittagstisch und Randzeitenbetreuung bereits die Regel, wie eine aktuelle Umfrage bei den Gemeinden zeigt. Bei den subventionierten Plätzen in den Tages- und Halbtagesstätten ist das Bild uneinheitlich. In der Mehrheit der Gemeinden werden die Elternbeiträge auf der Basis des aktuellen Einkommens ermittelt. Sie bevorzugen diese Berechnungsart, weil sie die Erfahrung gemacht haben, dass

die Berechnung auf der Basis des steuerbaren Einkommens Familien in finanzielle Schwierigkeiten bringen kann, wenn sich ihr Einkommen durch Scheidung, Krankheit oder Erwerbslosigkeit verringert und deutlich unter jenem der Steuerperiode liegt. Sie können sich die Elternbeiträge für die Betreuung der Kinder in diesem Fall nicht mehr leisten, weil sie höher liegen als das aktuelle Einkommen es zulässt. Damit werden solche Familien von der Möglichkeit ausgeschlossen, familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen

Der Regierungsrat ist deshalb bereit, auf diese Bestimmung der Verordnung zu verzichten und den Gemeinden freie Hand zu lassen, auf welcher Berechnungsbasis (steuerbares Einkommen, aktuelles Einkommen oder kostenlose Angebote) sie die Elternbeiträge bestimmen. Eine Harmonisierung der Tarife, wie von den Gemeinden in der Vernehmlassung gewünscht, ist auf dieser Grundlage aber nur eingeschränkt möglich. Der Grundsatz, dass bei der Festlegung der Elternbeiträge auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familie Rücksicht genommen werden muss (vgl. § 6 Kinderbetreuungsgesetz) bleibt bestehen.

## 5. Anträge

Die gesetzlichen Bestimmungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung gelten zeitlich befristet. Sie werden nach Ablauf der Übergangsfrist evaluiert. Das bietet die Möglichkeit, Bestimmungen zu ändern, die sich als nicht praxistauglich erwiesen haben. Dafür braucht es jedoch eine Phase der Erprobung. Der Regierungsrat lehnt es deshalb ab, insbesondere fachlich begründete und bewährte Qualitätsanforderungen zu ändern, bevor die Evaluationsergebnisse vorliegen.

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen stellen wir folgende Anträge:

1. Die Motion Schleiss / Balsiger sei nicht erheblich zu erklären.
2. Das Postulat der CVP-Fraktion sei teilweise erheblich zu erklären:
  - Die Forderung nach Senkung der Qualitätsanforderungen an die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss Ziff. 1 sei insofern teilweise erheblich zu erklären, als die Qualitätsanforderungen im Hinblick auf eine allfällige Verlängerung der Gültigkeit des Gesetzes sowie auf Grund der Revision der PAVO gemeinsam mit den Gemeinden zu überprüfen sind.
  - Der Forderung nach Streichung von § 4 der Kinderbetreuungsverordnung sei zuzustimmen. Der Regierungsrat wird beauftragt, die Verordnung zur familienergänzenden Kinderbetreuung entsprechend anzupassen.

Zug, 13. Mai 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio