



Änderung des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 13. Dezember 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Antrag auf Teilrevision des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz) vom 29. September 2005 (BGS 213.4). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

- A. In Kürze
- B. Ausgangslage im Kanton Zug
- C. Ausgangslage in der übrigen Schweiz
- D. Fazit zur Ausgangslage
- E. Ergebnisse der Vernehmlassung
- F. Zu den Änderungen im Einzelnen
- G. Finanzielle Auswirkungen
- H. Parlamentarische Vorstösse
- I. Terminplan
- J. Anträge

A. In Kürze

Revision des Kinderbetreuungsgesetzes

Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung ist auf Ende 2012 befristet. Es hat sich bewährt. Deshalb beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat die unbefristete Weiterführung. Gleichzeitig erhalten die Einwohnergemeinden mehr Freiheit bei der Festlegung der Beiträge der Erziehungsberechtigten.

Mit der Befristung des Kinderbetreuungsgesetzes wollte der Kantonsrat 2005 die Möglichkeit schaffen, das Gesetz zu überprüfen und allenfalls anzupassen. Der Regierungsrat gab deshalb im Sommer 2010 eine externe Evaluation des Kinderbetreuungsgesetzes in Auftrag.

Ergebnisse der Evaluation

Bei den Einwohnergemeinden und Einrichtungen geniesst das Kinderbetreuungsgesetz eine hohe Akzeptanz. Sie verlangen eine Weiterführung, weil es sich in der Praxis bewährt hat. Es ist umfassend genug, um alle wichtigen Fragen zu klären. Es ist aber auch so schlank gehalten, dass es den Gemeinden genügend Spielraum für situationsgerechte Lösungen gibt. Das Kinderbetreuungsgesetz hat im Kanton Zug eine positive Wirkung entfaltet. Die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Zug konnte durch die Gesetzgebung gesteigert werden, ohne dass die Entwicklung der Angebote negativ beeinflusst wurde. Die Eltern, die solche Angebote nutzen, sind damit grossmehrheitlich zufrieden. Es trägt zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Kanton Zug bei.

Keine Überregulierung

Im Vergleich mit den anderen Schweizer Kantonen positioniert sich der Kanton Zug mit dem Kinderbetreuungsgesetz im Mittelfeld. Die gesetzlichen Grundlagen sind moderat gehalten und entsprechen weitgehend dem in der Schweiz verbreiteten fachlichen Qualitätsstandard. Der Regierungsrat beantragt deshalb die unbefristete Weiterführung des Kinderbetreuungsgesetzes, um die positive Entwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Zug zu sichern und die Rechtssicherheit für Eltern, Gemeinden und Trägerschaften zu erhalten.

Mehr Freiheit für die Gemeinden

Eine Änderung erfährt das Kinderbetreuungsgesetz im Bereich der Festlegung der Beiträge der Erziehungsberechtigten. Den Gemeinden soll zukünftig mehr Spielraum bei der Tarifgestaltung für eigene und subventionierte private Kinderbetreuungsangebote eingeräumt werden. Die Beiträge der Erziehungsberechtigten müssen jedoch weiterhin sozialverträglich sein. Damit wird die Motion der Kantonsrätinnen Cornelia Stocker und Maja Dübendorfer Christen vom 21. April 2011 erfüllt, die vom Regierungsrat einen Vorschlag erwarten, wie die Gemeinden die Gebühren der schulergänzenden Betreuung autonom regeln können.

B. Ausgangslage im Kanton Zug

1. Motion Weichelt und Situationsanalyse zur familienergänzenden Kinderbetreuung

Am 31. Mai 2001 reichten Kantonsrätin Manuela Weichelt sowie 19 Mitunterzeichnende eine Motion betreffend Unterstützung und Sicherstellung eines bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots ein (Vorlage Nr. 917.1 - 10589). Sie wurde am 28. März 2002 vom Kantonsrat für erheblich erklärt. Der Regierungsrat erhielt den Auftrag, für die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Zug eine gesetzliche Grundlage zu erarbeiten. Im Bericht "Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Zug - Grundlagen, Leitlinien, Vorschläge" vom 24. November 2003 wurde die Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Zug analysiert. Es wurden verschiedene Schwachstellen mit Handlungsbedarf festgestellt:

- Rechtsunsicherheit und -ungleichheit aufgrund fehlender Qualitätsanforderungen.
- Mangelhafte Koordination und Vernetzung der Angebote.
- Fehlende Planungsgrundlagen (keine Zahlen zum Bedarf vorhanden).
- Erschwerter Zugang der Familien zu den Angeboten durch grosse Tarifunterschiede.
- Fehlende Anlaufstelle für fachliche Auskünfte an Gemeinden und Trägerschaften.

2. Kinderbetreuungsgesetz mit befristeter Gültigkeit

Am 29. September 2005 stimmte der Kantonsrat dem Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; BGS 213.4) zu. Gemeinsam mit der Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsverordnung) vom 14. November 2006 (BGS 213.42) trat es am 1. Januar 2007 in Kraft. Das Kinderbetreuungsgesetz wurde vom Kantonsrat auf sechs Jahre befristet, damit es bei Ablauf seiner Gültigkeit überprüft und allenfalls angepasst werden kann. Die wichtigsten Merkmale des Gesetzes sind:

- Die Kinderbetreuung als Aufgabe der Gemeinden: Die Gemeinden bewilligen und beaufsichtigen die privaten Angebote auf der Basis der kantonalen Qualitätsanforderungen. Das Gesetz begründet keinen Rechtsanspruch der Eltern auf familienergänzende Kinderbetreuung. Die Gemeinden können jedoch auf freiwilliger Basis das An-

gebot fördern, indem sie Einrichtungen selbst führen und/oder Beiträge an private Trägerschaften leisten.

- Die Aufgaben des Kantons sind geregelt: Der Kanton ermittelt den Bedarf, berät und unterstützt die Einwohnergemeinden, koordiniert und vernetzt das Angebot, unterstützt die Gemeinden bei der Erarbeitung eines Tarifmodells und führt die Oberaufsicht über das familienergänzende Kinderbetreuungsangebot. Der Regierungsrat legt die einheitlichen und abgestuften Qualitätsanforderungen fest.

3. Legislaturziel des Regierungsrates: Bessere Kinderbetreuungsangebote

Im Rahmen seiner Legislaturziele 2010 bis 2014 hat der Regierungsrat beschlossen, Rahmenbedingungen für bessere Kinderbetreuungsangebote im Kanton Zug zu schaffen. Nach diesem Ziel richtet sich auch der regierungsrätliche Antrag zur künftigen Kinderbetreuungsgesetzgebung. Dazu müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Die Gesetzgebung ist leicht verständlich und erleichtert den Vollzug.
- Die bundesrechtlichen Vorgaben werden eingehalten.
- Die Qualität der Betreuung sichert das Wohl der betreuten Kinder.
- Die Weiterentwicklung des Kinderbetreuungsangebots und die Entstehung neuer Angebote werden unterstützt.

4. Die Evaluation des Kinderbetreuungsgesetzes

Als Basis für die Revision des Kinderbetreuungsgesetzes wurde in der zweiten Hälfte 2010 im Auftrag des Regierungsrates eine umfassende externe Evaluation der Zuger Kinderbetreuungsgesetzgebung durch Interface Politikstudien, Luzern, durchgeführt. Die zentralen Fragestellungen der Evaluation waren:

1. Beurteilung der formalen und inhaltlichen Grundlagen.
2. Beurteilung der Umsetzung durch den Kanton und die Gemeinden.
3. Beurteilung der Wirkung auf Quantität und Qualität des Angebots und die Zufriedenheit der Eltern.
4. Beurteilung der Wirkung auf die Zweckbestimmung des Gesetzes (§ 1 Abs. 2 Bst. a bis c).

Im Rahmen der Evaluation wurden Gespräche mit 24 Vollzugsverantwortlichen aus allen Einwohnergemeinden des Kantons Zug und sechs Personen von kantonalen Stellen geführt. Zudem wurde je eine schriftliche Befragung aller 81 Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung mit erwerbskompatiblen Angebot und von 728 Eltern, die ihr Kind familienergänzend betreuen lassen, durchgeführt.

4.1 Ergebnisse

Die Evaluation ergab, dass die Kinderbetreuungsgesetzgebung im Kanton Zug von Seiten der kommunalen und kantonalen Vollzugsverantwortlichen sowie der Einrichtungen grundsätzlich eine hohe Akzeptanz genießt. Eine Anschlussgesetzgebung nach bisherigem Muster wird klar verlangt.

Der interkantonale Vergleich zeigt, dass die Zuger Kinderbetreuungsgesetzgebung im Wesentlichen dieselben Qualitätsanforderungen aufgenommen hat wie andere Kantone. Die überwiegende Mehrheit der Einrichtungen befürwortet auch die Qualitätsanforderungen in der Kinderbetreuungsverordnung.

1. Die **formalen und inhaltlichen Grundlagen** wurden von den Vollzugsverantwortlichen als gut beurteilt. Die Gesetzgebung sei schlank und lasse den Gemeinden genügend Spielraum für situationsangepasste Lösungen. Die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden habe sich in der Praxis bewährt. Probleme wurden vor allem bei der Aufsicht der Einrichtungen im Schulbereich und bei den Schnittstellen zur Schulgesetzgebung gesehen.
2. Der **Vollzug des Gesetzes** gelingt den Gemeinden insgesamt gut. Es konnte eine zunehmende Professionalisierung der Bewilligungs- und Aufsichtspraxis festgestellt werden. Der Vollzug der kantonalen Aufgaben wird von den Gemeinden positiv beurteilt.
3. Das Kinderbetreuungsgesetz hat die **quantitative Entwicklung** des Angebots mit Sicherheit nicht behindert. Es hat seit In-Kraft-Treten des Gesetzes deutlich zugenommen. Bei der Verfügbarkeit der Angebote in Wohnortnähe und bei Angeboten für kleine Kinder gibt es noch Betreuungslücken. Die **Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung** konnte durch die Gesetzgebung gesteigert werden. Die Eltern zeigten sich grossmehrheitlich zufrieden mit den von ihnen genutzten Kinderbetreuungsangeboten.
4. Die **Vereinbarkeit von Familie und Arbeit** konnte durch die Kinderbetreuungsgesetzgebung massgeblich gefördert werden. Das Ziel der Förderung der Integration und Chancengleichheit der Kinder wird nur bedingt erreicht. Mit der Förderung der Entwicklung ihres Kindes ist die grosse Mehrheit der befragten Eltern zufrieden. Fremdsprachige und sozial benachteiligte Familien scheinen jedoch die Betreuungsangebote noch wenig zu nutzen.

5. Hearing mit den Gemeinden zu den Ergebnissen der Evaluation

Die Ergebnisse der Evaluation des Kinderbetreuungsgesetzes wurden den Sozial- und Bildungsvorsteherinnen und -vorstehern im Rahmen einer Veranstaltung am 30. März 2011 präsentiert. Die Diskussion mit den 20 Vertreterinnen und Vertretern der Zuger Einwohnergemeinden in verschiedenen Funktionen bestätigte, dass das Kinderbetreuungsgesetz und die Kinderbetreuungsverordnung bei den Gemeinden Akzeptanz geniessen. Die Gemeindevertreterinnen und -vertreter sprachen sich klar dafür aus, dass das Bewährte weitergeführt und keine wesentlichen Änderungen am Gesetz vorgenommen werden sollen. Notwendig seien aber Optimierungen (vor allem bei der Kinderbetreuungsverordnung) auf der Basis der Evaluationsergebnisse.

6. Aktueller Stand der Kinderbetreuungsangebote im Kanton Zug

Im Sommer 2011 (Stichdatum 30. Juni 2011) wurde durch das kantonale Sozialamt eine Erhebung bei allen Kinderbetreuungsangeboten des Kantons Zug durchgeführt, um aktuelle Zahlen zur Angebotsquantität und Angebotsvielfalt, zur Anzahl bereitgestellter Plätze sowie zur Anzahl der betreuten Kinder zu erhalten:

	Angebote	Plätze in Einrichtungen	betreute Kinder**
Krippen/Kitas	46	878	1'294
Kinderhäuser	1	36	104
Spielgruppen*	50	1'624	1'544
Tagesfamilien	11	-	292
Mittagstisch	20	1'309	2'179
Randzeitenbetreuung	25	927	1'697
Tagesschule gebunden	10	803	683
Tageskindergarten	21	410	404
Ferienbetreuung	5	545	481

(Quelle: Erhebung des kantonalen Sozialamtes vom 30. Juni 2011)

Erläuterungen zur Tabelle:

* Spielgruppen fallen nicht unter das Kinderbetreuungsgesetz.

** Ein Platz kann von einem einzelnen Kind voll belegt oder von mehreren Kindern genutzt werden. Deshalb ist die Zahl der betreuten Kinder höher als die Zahl der Betreuungsplätze. Viele Kinder besuchen mehrere Angebote gleichzeitig (z.B. Mittagstisch, Randzeitenbetreuung und Ferienbetreuung). Diese Kinder sind in der Statistik mehrfach berücksichtigt. Die effektive Zahl der total betreuten Kinder ist nicht bekannt.

Gebundene Tagesschulen bieten neben dem Unterricht eine verbindliche Betreuung während fünf Tagen pro Woche an. Sie werden vorwiegend von Kindern besucht, die aus verschiedenen Gründen auf eine Vollzeitbetreuung angewiesen sind. Im Kanton Zug gibt es neben den gebundenen Tagesschulen sieben offene bzw. modulare Tagesschulangebote der Gemeinden. Sie bieten verschiedene Betreuungsmodule über den Mittag sowie vor und nach dem Unterricht an, die von den Eltern frei gewählt werden können. Die Betreuungsmodule der offenen Tagesschulen sind bei den Mittagstischen und der Randzeitenbetreuung berücksichtigt und deshalb in der Tabelle nicht separat aufgeführt.

C. Ausgangslage in der übrigen Schweiz

1. Revision der eidgenössischen Pflegekinderverordnung (PAVO)

Die gesetzliche Grundlage der familienergänzenden Kinderbetreuung bildet die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) vom 19. Oktober 1977 (SR 211.222.338). Sie regelt die Bewilligung und Aufsicht von Angeboten und legt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung fest. Die normativen Vorgaben der PAVO sind jedoch allgemein gehalten, die Konkretisierung obliegt den Kantonen. Ein Expertenbericht aus dem Jahr 2005 und eine im Jahr 2006 durchgeführte Vernehmlassung zum Expertenbericht bei den Kantonen zeigten die Notwendigkeit einer Revision der PAVO auf. Die Mehrheit der Kantone wünschte sich vom Bund konkrete Leitlinien zur Weiterentwicklung und Professionalisierung des Pflegekinderwesens und eine Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen. In seiner Vernehmlassungsantwort bezeichnete auch der Zuger Regierungsrat die Verordnung als revisionsbedürftig. Der Wandel in der Gesellschaft und der Familie führe dazu, dass die PAVO den neuen Erkenntnissen der Forschung und Praxis angepasst werden müsse. Im Mai 2009 schickte der Bundesrat den Entwurf einer Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung (KiBeV) in die Vernehmlassung. Die KiBeV soll die PAVO ersetzen und die

familienergänzende Kinderbetreuung umfassend und zeitgemäss regeln. Der Bundesrat plante, die neue Kinderbetreuungsverordnung auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Aufgrund der Vernehmlassungsantworten schickte der Bundesrat im September 2010 einen überarbeiteten Entwurf der KiBeV in die Vernehmlassung, der erneut mehrheitlich auf Ablehnung stiess. Mit den Arbeiten an der KiBeV will er nun zuwarten, bis die gesetzlichen Rahmenbedingungen vorliegen. Mit der Annahme der parlamentarischen Initiative Kinderbetreuung, Einschränkung der Bewilligungspflicht (10.508), durch beide Rechtskommissionen zeichnet sich ab, dass die Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über die Kinderbetreuung geändert werden. Ohne die neue gesetzliche Grundlage zu kennen, kann aber keine Ausführungsverordnung ausgearbeitet werden. Der Bundesrat will deshalb die Verabschiedung der Gesetzesänderung durch das Parlament abwarten und erst anschliessend über das weitere Vorgehen bei der KiBeV entscheiden. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) schliesslich beurteilte anlässlich ihrer Vorstandssitzung vom 16. September 2011 die Klärung der gesetzlichen Grundlagen der familienergänzenden Kinderbetreuung als dringlich und wird die entsprechenden Schritte unternehmen.

2. Stand der Entwicklung in den Kantonen

Es gibt mehrere aktuelle Studien, die den Stand der Gesetzgebung der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen untersucht haben. Die Wirkung auf die Qualität der Betreuung war nicht Bestandteil der Analysen.

2.1 SECO (2011): Regulierung in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und den Kantonshauptorten

Die Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft des Bundes (SECO)¹ liefert eine umfassende Übersicht zu den Regulierungen für private, nicht subventionierte familienergänzende Kinderbetreuungseinrichtungen in den Kantonen und Kantonshauptorten und zeigt die potentiellen Kostenfolgen der Regulierung in verschiedenen Bereichen auf:

- Grundsätzlich gelten für private, nicht subventionierte Betreuungsangebote in den meisten Kantonen sehr ähnliche Vorgaben. Dies wird darauf zurückgeführt, dass sich auf dem Markt gewisse Mindeststandards durchgesetzt haben.
- Für **Kinderkrippen** gibt es mehr Vorgaben als für andere Angebote. Sämtliche Kantone regeln diesen Bereich. Die meisten Vorgaben betreffen das Bewilligungs-, Melde- und Aufsichtsverfahren, das Personal, den Betreuungsschlüssel, das Betriebskonzept, die Raumanforderungen, die Sicherheit und Hygiene sowie den Brandschutz. Der Kanton Zug befindet sich im Vergleich mit den anderen Kantonen im Mittelfeld. Er regelt insgesamt neun der 14 untersuchten Bereiche, die Anforderungen liegen dabei mehrheitlich im schweizerischen Durchschnitt. Fünf Bereiche regelt der Kanton Zug gar nicht.
- Für **Schülerhorte** gelten in einigen Kantonen ähnliche Bestimmungen wie für Kindertagesstätten. Der Kanton Zug zählt zu den elf Kantonen, die auch an Schülerhorte Anforderungen stellen. Sie entsprechen in sieben von elf untersuchten Bereichen dem schweizerischen Standard, vier Bereiche werden im Kanton Zug gar nicht geregelt.

¹ Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten. Wissenschaftlicher Schlussbericht des Staatssekretariates für Wirtschaft SECO vom 29. März 2011.

- Am wenigsten Vorgaben gibt es bei den **Tageseltern**. Der Kanton Zug gehört zu den elf Kantonen, die eine rechtliche Grundlage kennen. Er hat nur in drei von neun untersuchten Bereichen Anforderungen an Tagesfamilien festgelegt. Damit liegt der Kanton Zug in der Gesamtbewertung im Mittelfeld dieser Gruppe.
- Die **Kostenwirkung** von gesetzlichen Vorgaben bezüglich Immobilien, Sicherheit, Hygiene und zum Betriebskonzept wirken sich vor allem auf die Investitionskosten aus. Die Anforderungen an Sicherheit und Hygiene in den Einrichtungen werden durch andere Gesetzgebungen massgeblich beeinflusst (Brandschutz und Lebensmittelhygiene). Ihre Auswirkungen auf die Investitionskosten werden jedoch als gering eingeschätzt. Vorgaben, die direkt oder indirekt die Personalkosten betreffen, haben die grösste Auswirkung auf die Betriebskosten. Das Bewilligungs- und Meldeverfahren, die Aufsicht, das pädagogische Konzept sowie die Anforderungen an Hygiene und Sicherheit haben nur eine geringe bis gar keine Auswirkung auf die Betriebskosten.

2.2 SODK 2010/2011: Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Bericht und Empfehlungen

Der Bericht der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) über die Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich² zeigt folgendes auf:

- **Rechtliche Grundlagen:** Alle Kantone kennen Regelungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung, in fünf Kantonen sind sie nicht verbindlich. In fünf Kantonen ist die familienergänzende Kinderbetreuung im Rahmen eines eigenen Gesetzes geregelt, in den übrigen Kantonen sind sie Bestandteil anderer Gesetze.
- **Zuständigkeit:** Rund die Hälfte der Schweizer Kantone ist alleine für die Bewilligung, Aufsicht und Reglementierung von Betreuungsangeboten im Vorschulbereich zuständig. In zehn Kantonen ist die Zuständigkeit zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt, dazu gehört auch der Kanton Zug.
- **Qualitätsvorgaben:** Für Kindertagesstätten gibt es in allen Kantonen Qualitätsvorgaben. Sie werden mehrheitlich auf kantonaler Ebene erlassen. Am häufigsten sind Vorgaben zu den pädagogischen Grundsätzen, zur Ausbildung des Betreuungspersonals, zum Betreuungsschlüssel, zu den Raumverhältnissen sowie zu Sicherheit und Hygiene.
- **Finanzierung:** In erster Linie werden Kinderbetreuungsangebote durch Beiträge der Erziehungsberechtigten finanziert. Die Hauptverantwortung für Beiträge der öffentlichen Hand liegt bei den Gemeinden. Etwas mehr als die Hälfte der Kantone (14 Kantone) beteiligt sich an der Finanzierung von Kindertagesstätten, 13 Kantone sind an der Finanzierung von Tagesfamilien beteiligt.

Auf der Basis des Berichts formulierte die SODK zuhanden der Kantone verschiedene Empfehlungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung (FEB) im Frühbereich³. Um die Qualität des

² Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen - Auswertung der Daten der Informationsplattform "Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden", Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), 12. Dezember 2010.

³ Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), 24. Juni 2011.

Angebots und der Rahmenbedingungen zu fördern, empfiehlt sie im Sinne einer interkantonalen Einheitlichkeit und Transparenz, "...dass die Kantone angemessene rechtliche Grundlagen für die Regelung der FEB im Frühbereich schaffen. Darin sollen insbesondere die Themen Bewilligung und Aufsicht, Qualität, Zuständigkeit, Planung und Finanzierung geregelt werden". Für die schulergänzende Betreuung trägt auf interkantonomer Ebene die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) gemäss gemeinsamer Erklärung mit der SODK vom März 2008 die primäre Verantwortung für die kantonale Koordination der Tagesstrukturen für Schulkinder von vier Jahren bis zum Ende der obligatorischen Schule.

3. Stand der Qualitätsdiskussion in der Kinderbetreuung

Die Frage der Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung erhält gegenwärtig im Rahmen der Diskussion um die frühe Förderung von Kindern zusätzliche Bedeutung. Verschiedene schweizerische und internationale Studien belegen, dass sich frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung lohnen, wenn sie von guter Qualität sind. Sie wirken sich positiv auf die kognitive und soziale Entwicklung, den Schulerfolg und die Chancengleichheit von Kindern aus. Die Grundlagenstudie "Frühkindliche Bildung in der Schweiz" der Universität Fribourg aus dem Jahr 2009, die im Auftrag der schweizerischen UNESCO-Kommission erstellt wurde, kommt zum Schluss, dass die Sicherung der Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz zu wünschen übrig lässt. Die Schweiz verfüge zwar im internationalen Vergleich über eine gut entwickelte Strukturqualität der Angebote (Anforderungen an Räume, Ausbildung des Personals, Betreuungsschlüssel, Hygiene und Sicherheit), die fehlende Prozessqualität (Interaktion der Kinder mit den Betreuungspersonen, mit den anderen Kindern und der räumlich-materialen Umwelt), sei aber eine ihrer zentralen Schwächen. Es gebe weder einheitliche Richtlinien und Standards in diesem Bereich noch verbindliche Evaluationen und Qualitätsausweise.

Die Studie empfiehlt deshalb der Schweiz, die Frage der pädagogischen Qualität anzugehen. In einem ersten Schritt sollen Minimalstandards ausgearbeitet werden, die dafür sorgen, dass die Angebotsqualität der Betreuungseinrichtungen bestimmten Anforderungen genügt. Ein nationales Gütesiegel soll den Eltern und Behörden als Orientierungshilfe dienen. In einem zweiten Schritt sollen Bildungspläne entwickelt werden, die Leitlinien für die praktische Betreuungs- und Bildungsarbeit definieren.

D. Fazit zur Ausgangslage

Aufgrund der Ausgangslage lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass eine unbefristete Weiterführung des Kinderbetreuungsgesetzes für den Kanton Zug eine gute Lösung darstellt, weil

1. sich die Kinderbetreuungsgesetzgebung bewährt und eine positive Wirkung auf die Qualität der Angebote sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie entfaltet hat;
2. Gemeinden, Einrichtungen und Eltern mit der Situation zufrieden sind und sie eine Fortführung des Kinderbetreuungsgesetzes ausdrücklich wünschen;
3. die gesetzlichen Vorgaben der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Zug moderat sind und den Gemeinden genügend Handlungsspielraum lassen;
4. die kantonalen Bestimmungen Rechtssicherheit beim Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen schaffen und durch einheitliche Qualitätsanforderungen Rechtsgleichheit garantieren;
5. Qualitätsstandards erwiesenermassen zur Chancengleichheit der Kinder beitragen und Folgekosten für die Volksschule und das Gemeinwesen vermeiden helfen sowie

6. das Gesetz die Grundlage für die gute Zusammenarbeit von Kanton und Einwohnergemeinden darstellt.

E. Ergebnisse der Vernehmlassung

Bereits im Jahr 2004, im Rahmen der Vernehmlassung zur Einführung des Kinderbetreuungsgesetzes, unterstützte die Mehrheit der Einwohnergemeinden den Erlass. Dabei wurde besonders hervorgehoben, dass die Gemeinden auf ihren bisherigen Bestrebungen aufbauen und künftig mehr auf die Unterstützung des Kantons zählen könnten.

Das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Kinderbetreuungsgesetzes dauerte vom 17. Juni bis zum 30. September 2011. Dazu eingeladen waren alle Einwohnergemeinden, der Verband der Bürgergemeinden, die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Spielgruppenverband Kanton Zug, Schule und Elternhaus Kanton Zug, die bewilligungspflichtigen Kinderkrippen und die bewilligungspflichtigen schulergänzenden Angebote wie Privatschulen, private Mittagstische und private Angebote der Randzeitenbetreuung. Es sind 19 Stellungnahmen eingegangen. An der Vernehmlassung teilgenommen haben sämtliche Einwohnergemeinden, alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien und die beiden Verbände Spielgruppenverband Kanton Zug und Schule und Elternhaus Kanton Zug. Von den eingeladenen Kinderkrippen haben der Verein Tagesheime Zug und der Verein Zuger Chinderhüser eine Stellungnahme abgegeben. Die privaten schulergänzenden Angebote haben auf Stellungnahmen verzichtet.

1. Allgemeine Bemerkungen

In 17 der 19 eingegangenen Stellungnahmen wird die unbefristete Weiterführung des Kinderbetreuungsgesetzes begrüsst. Sie werden wie folgt begründet:

1. Fünf Einwohnergemeinden begründen ihre Zustimmung zur Weiterführung des Gesetzes damit, dass die Qualität der Angebote durch das Gesetz und die Verordnung gesteigert worden seien. Eine kantonale Regelung der Qualität der Angebote sei weiterhin wichtig, um die Qualität auf einem guten Niveau zu garantieren. Auch die CVP Kanton Zug streicht heraus, dass sich die Qualität der Angebote positiv entwickelt habe. Die SP des Kantons Zug hält die Qualitätssicherung zukünftig für besonders wichtig, weil der Markt bei der familienergänzenden Kinderbetreuung eine stärkere Rolle spielen werde. Die Alternative - die Grünen Zug teilen diese Auffassung und sehen es weiterhin als notwendig an, die Qualität der Kinderbetreuung im ganzen Kanton zu regeln.
2. Zwei Gemeinden betonen ausdrücklich, dass das Gesetz einen positiven Einfluss auf die Entwicklung des Angebots in der Gemeinde gehabt habe. Auch die SP ist der Auffassung, dass das Gesetz den Aufbau verschiedenster Betreuungsangebote in den Gemeinden gefördert habe. Dass die Kosten der Angebote durch das Gesetz nicht gestiegen seien, halten der Verein Tagesheime Zug und der Verein Zuger Chinderhüser als Vertretung der Trägerschaften in ihrer gemeinsamen Stellungnahme fest.
3. Ebenfalls fünf Gemeinden begründen ihre Stellungnahme zum Eintreten auf die Vorlage damit, dass sich das Gesetz grundsätzlich bewährt habe. Es sei schlank gehalten und gebe den Gemeinden genügend Spielraum. Die SP weist darauf hin, dass es weiterhin einfache und klare Vorgaben des Kantons brauche, damit die Gemeinden im gewährten Spielraum lösungsorientiert handeln könnten. Die FDP begrüsst es sehr, dass den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt wird, die Tarifgestaltung für die einzelnen Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung eigenständiger und ihren Bedürfnissen angepasst zu gestalten. Die CVP betont die hohe Akzeptanz des Gesetzes bei den

Gemeinden, Eltern und Trägerschaften. Sie hebt zusätzlich die positive Wirkung der Gesetzgebung auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie hervor und warnt davor, dass die fehlende Möglichkeit, Familie und Beruf zu vereinbaren, insbesondere für den Wirtschaftskanton Zug negative Auswirkungen haben würde. Auch die Alternative - die Grünen halten es als erwiesen, dass das bisherige Gesetz die gestellten Anforderungen erfüllt habe und begrüsst die unbefristete Weiterführung.

Die Einwohnergemeinde Risch und die SVP verlangen aus unterschiedlichen Gründen Nicht-eintreten auf die Vorlage des Regierungsrats.

Die Gemeinde Risch ist der Auffassung, dass ein kantonales Gesetz gar nicht nötig sei und die Rechtslage verkompliziere. Die Qualitätssicherung der Angebote könne auch auf Verordnungsstufe geschehen. Zudem seien die Aufgaben des Kantons erfüllt und das Gesetz auch für die Steuerung des Angebots nicht notwendig. Die Ablehnung der Vorlage durch die SVP ist anders motiviert. Sie betrachtet die familienergänzende Kinderbetreuung in einem auf Eigenverantwortung basierenden Staatswesen grundsätzlich nicht als Staatsaufgabe.

Zu diesen Einwänden nimmt der Regierungsrat wie folgt Stellung:

- Dass die Betreuung der Kinder Aufgabe der Familie ist und es in erster Linie in der Verantwortung der Eltern liegt, ob und wie Kinder ausserhalb der Familie betreut werden, ist aus der Sicht des Regierungsrats unbestritten. Kantone und Gemeinden sind jedoch dazu verpflichtet, die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Schutz von Kindern zu vollziehen, die regelmässig und über längere Zeit ausserhalb ihres Elternhauses betreut werden (Art. 316 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210] sowie Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 PAVO).
- Die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung ist im Kanton Zug bereits in einer Verordnung geregelt. Sie stützt sich auf das Kinderbetreuungsgesetz ab. Ohne die Weiterführung des Gesetzes kann auch die Verordnung nicht weiter in Kraft bleiben. Zudem hätte der Regierungsrat keine Kompetenz, Anforderungen an die Qualität der schulergänzenden Angebote ohne Ermächtigung durch ein Gesetz in einer Verordnung festzulegen, zumal solche Anforderungen nicht in der PAVO festgelegt sind.
- Die bundesrechtlichen Bestimmungen sind nur allgemeiner Art und müssen für den Vollzug auf kantonaler Ebene konkretisiert werden. Zudem ist die PAVO veraltet. Der Bund hat die Revision in Angriff genommen (vgl. Kap. C, 1.). Wenn die bundesrechtlichen Grundlagen revidiert sind, können die Kantone ihre Ausführungsbestimmungen überarbeiten.
- Den Aufgaben des Kantons wird die gesetzliche Grundlage entzogen, wenn das Kinderbetreuungsgesetz nicht weitergeführt wird. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die Gemeinden und Einrichtungen auf Dienstleistungen verzichten müssten, die von ihnen sehr geschätzt und intensiv genutzt werden (vgl. Kap. E, 6.).
- Der Kantonsrat entschied sich im Jahr 2005 ausdrücklich gegen ein kantonales Fördergesetz. Die Angebotssteuerung ist Aufgabe der Einwohnergemeinden. Das Kinderbetreuungsgesetz ermöglicht es jedoch dem Kanton, die Einwohnergemeinden dabei zu unterstützen, indem er den Einwohnergemeinden künftig Daten zum Bedarf an Einrichtungen zur Verfügung stellt (vgl. § 3 Abs. 1 Bst. b).

2. Zur umfassenden Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung

Vier Anträge verlangen eine erweiterte Bewilligungspflicht von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten. Der Regierungsrat lehnt sie aus folgenden Gründen ab:

- Heute sind die Gemeinden verpflichtet, rund 50 Kinderkrippen, zehn private schulergänzende Angebote und Tagesfamilien zu bewilligen und zu beaufsichtigen, die mehr als drei fremde Kinder gleichzeitig betreuen. Eine generelle Bewilligungspflicht für Angebote der Ferienbetreuung, Spielgruppen und Tagesfamilien wie sie die Gemeinde Hünenberg verlangt, bedeutet einen erheblichen Mehraufwand für die Gemeinden. Zusätzlich müssten rund 50 Spielgruppen, fünf Ferienbetreuungsangebote und sämtliche Tagesfamilien im Kanton Zug bewilligt werden.
- Einrichtungen, die mehr als 25 Betriebsstunden pro Woche anbieten, sind im Kanton Zug gesetzlich geregelt und bewilligungspflichtig. Damit stellt der Regierungsrat sicher, dass das Wohl der betreuten Kinder gewährleistet ist. Auf diesen Schutz sollen nur Kinder Anspruch haben, die mehrheitlich ausserhalb ihres Elternhauses betreut werden und die durch eine mangelhafte Betreuungsqualität in ihrer Entwicklung beeinträchtigt werden könnten. Bei Spielgruppen ist dies nicht der Fall, weil Kinder sie nur wenige Stunden pro Woche besuchen. Deshalb ist eine generelle Bewilligungspflicht für Spielgruppen, wie dies der Spielgruppenverband des Kantons Zug und die Gemeinde Unterägeri wünschen, aus der Sicht des Regierungsrats nicht nötig. Bei Angeboten der Kurzzeitbetreuung soll es der Eigenverantwortung der Eltern überlassen sein, die Qualität der Angebote zu prüfen.
- Es besteht kein Bedarf, die Anforderungen an die Qualität der Betreuung in Tagesfamilien zu verschärfen. Das Kinderbetreuungsgesetz und die Verordnung mit den Qualitätsanforderungen im Anhang tragen gemäss Evaluation zu einer guten Qualität der Angebote bei (vgl. Kap. B, 4.).

3. Änderungsantrag zu § 3: Kantonale Aufgaben

Die SVP fordert in einem Eventualantrag eine Ergänzung von Abs. 2, der den Regierungsrat beauftragt, abgestufte Qualitätsanforderungen an die privaten und gemeindlichen Angebote festzulegen: "Dabei stellt er sicher, dass bei den Anforderungen an die Leitung und das Personal in Betreuungseinrichtungen Praxiserfahrung der theoretischen Ausbildung gleichgestellt ist. Die Beschäftigung geeigneter Personen mit Praxiserfahrung darf nicht von einer theoretischen Ausbildung abhängig gemacht werden".

Den Qualitätsanforderungen in der Kinderbetreuungsverordnung liegen die bundesrechtlichen Bestimmungen zugrunde. Die Eignung von Betreuungspersonen für die familienergänzende Betreuung regelt Art. 15 Abs. 1 lit. b der PAVO. Eine Bewilligung darf nur erteilt werden, "wenn der Leiter und seine Mitarbeiter nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgabe geeignet sind...". Eine geeignete Ausbildung ist damit neben der erzieherischen Befähigung eine der Voraussetzungen für die Eignung als Betreuungsperson. In der Kinderbetreuungsverordnung hat der Regierungsrat festgelegt, welche Aus- und Weiterbildungen geeignet sind, um als ausgebildete Betreuungs- bzw. Leitungsperson zu gelten. Dennoch können in der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Zug erzieherisch befähigte Betreuungspersonen auch ohne Ausbildung beschäftigt werden. In Kinderkrippen beträgt der Anteil von Betreuungspersonen ohne Ausbildung in der Regel 50% (Lernende, Praktikantinnen und Praktikanten, Betreuungspersonen mit Praxiserfahrung). In der schulergänzenden Kinderbetreuung sind sogar mehrheitlich Betreuungspersonen ohne Ausbildung, aber mit entsprechender erzieherischer Befähigung tätig.

4. Änderungsanträge zu § 6: Beiträge der Erziehungsberechtigten

Die neue Regelung wird von der Mehrheit der Gemeinden und von den meisten Parteien ausdrücklich begrüsst. Die FDP schlägt vor, bei der Festlegung der Beiträge alle Eltern grundsätzlich gleich zu behandeln. Die SVP beantragt, den Eltern ab einem steuerbaren Einkommen von Fr. 100'000.- die Vollkosten in Rechnung zu stellen.

Der Regierungsrat lehnt beide Anträge ab. Im Rahmen der Revision will er den Handlungsspielraum der Gemeinden bei der Festlegung von Elternbeiträgen erweitern, ohne auf die Sozialverträglichkeit der Tarife zu verzichten. Diese wäre mit der Annahme des Antrags der FDP gefährdet. Zudem will er nicht in die Autonomie der Gemeinden eingreifen (vgl. Antrag SVP, Kap. E, 1.). So können die Gemeinden durchaus nur noch eine einheitliche und sehr tiefe Gebühr erheben, solange der Zugang zum entsprechenden Angebot auch für einkommensschwache Familien gewährleistet ist (vgl. Kap. F, § 6: Beiträge der Erziehungsberechtigten).

5. Anregungen zur Revision der Kinderbetreuungsverordnung

In verschiedenen Stellungnahmen werden Vorschläge zur Revision der Kinderbetreuungsverordnung gemacht. Es sind Präzisierungen oder Ergänzungen von Qualitätsanforderungen, die im Rahmen der Revision der Kinderbetreuungsverordnung geprüft werden. Die Gemeinden werden voraussichtlich im dritten Quartal 2012 Gelegenheit erhalten, sich hierzu im Rahmen einer Vernehmlassung zur Revision der Kinderbetreuungsverordnung zu äussern.

6. Offene Fragen

In den Stellungnahmen wurden auch offene Fragen oder weitere Wünsche formuliert:

Die Gemeinden Hünenberg, Cham und Risch wünschen, dass mit den Änderungen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts die Zuständigkeit für die Bewilligung und Aufsicht der Kinderbetreuungsangebote bei den Gemeinden verbleibt und nicht zur neuen kantonalen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde wechselt. Dies entspricht auch der Haltung des Regierungsrats. Für die Umsetzung dieses Anliegens ist eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB; BGS 211.1) notwendig, das sich derzeit in Revision befindet. Zudem sollen im Kinderbetreuungsgesetz in § 4 Abs. 1 und 3 neu die Gemeinderäte ausdrücklich als zuständige Behörde für die Bewilligung und Aufsicht der Kinderbetreuungsangebote bezeichnet werden.

Die CVP wünscht sich im Bericht eine Zusammenstellung der kantonalen Aufgaben und deren Veränderung seit 2007. Darauf lässt sich wie folgt antworten:

Die in § 3 Abs. 1 Bst. a bis e aufgeführten Aufgaben des Kantons nimmt die Koordinationsstelle für familienergänzende Kinderbetreuung des kantonalen Sozialamts der Direktion des Innern wahr. Dafür steht seit 1. Juli 2007 ein 50%-Pensum zur Verfügung. Die kantonalen Aufgaben wurden seit 2007 wie folgt wahrgenommen:

Aufgabe	Tätigkeiten der Koordinationsstelle 2007 bis 2011	Zukünftige Aufgaben	Beurteilung
§ 3 Abs. 1 Bst. a Oberaufsicht	<p>Summarische Prüfung der von den Gemeinden erteilten Bewilligungen (ca. 30 Bewilligungen pro Jahr).</p> <p>Prüfung der Berichte der Gemeinden über ihre Aufsichtstätigkeit.</p> <p>Einzelberatung der Fachpersonen der Gemeinden bei offenen Fragen bei der Erteilung von Betriebsbewilligungen oder zum Vorgehen bei Qualitätsfragen (ca. 30 Anfragen pro Jahr).</p>	<p>Die Oberaufsicht des Kantons ist im Rahmen der PAVO und der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (Pflege- und Adoptionskinderverordnung, PAKV) vom 7. Mai 1985 (BGS 213.41) geregelt und bleibt verpflichtende Aufgabe des Kantons.</p>	<p>Die Oberaufsicht ist ein wichtiges Instrument, um die Qualität der Angebote zu sichern und einen rechtsgleichen Vollzug zu gewährleisten.</p>
§ 3 Abs. 1 Bst. b Bedarfsermittlung	<p>Durchführung Betreuungsinde- x (2009).</p> <p>Entwicklung einer zentralen internetbasierten Warteliste für Kinderbetreuungsplätze zur regelmässigen und detaillierten Erhebung des Bedarfs zuhanden der Gemeinden.</p>	<p>Durchführung Betreuungsindex 2013.</p> <p>Implementierung des Instruments zur Bedarfserhebung.</p> <p>Aufbau eines kantonalen Reportings zuhanden der Gemeinden.</p>	<p>Das kantonale Reporting unterstützt die Gemeinden bei der bedarfsgerechten Planung und Finanzierung der Angebote.</p>
§ 3 Abs. 1 Bst. c Beratung und Unterstützung der Einwohnergemeinden	<p>Erarbeitung von kantonalen Empfehlungen zum Vollzug in Zusammenarbeit mit den Gemeinden (Empfehlungen zur Bewilligung und Aufsicht, zur Hygiene und Sicherheit, zur Aus- und Weiterbildung von Leitungs- und Betreuungspersonen).</p>	<p>Die Empfehlungen müssen regelmässig überprüft und den aktuellen Verhältnissen angepasst werden. Weitere Empfehlungen sind in Arbeit oder in Planung (z.B. Empfehlungen zu den Raumanforderungen).</p>	<p>Die Gemeinden schätzen die Empfehlungen als Hilfsmittel für die Praxis. Sie dienen der Vereinheitlichung des Vollzugs und der rechtsgleichen Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen.</p>
§ 3 Abs. 1 Bst. d Koordination und Vernetzung des Angebots	<p>Herausgabe der Kinderbetreuungsbrochure des Kantons Zug.</p> <p>Betrieb und regelmässige Aktualisierung der Kinderbetreuungswebsite www.kinderbetreuung-zug.ch.</p>	<p>Neuaufgabe der Broschüren und regelmässige Aktualisierung der Website, damit sich Eltern, Firmen und Gemeinden schnell und unkompliziert über das aktuelle Angebot im Kanton Zug informieren können.</p>	<p>Das Angebot des Kantons wird sehr geschätzt. Die Nachfrage nach der Broschüre steigt.</p>
	<p>Führung der Konferenz der Leitungsstellen der Gemeinden für familienergänzende Kinderbetreuung.</p> <p>Vernetzung der Leitenden der schulergänzenden Betreuung der Gemeinden.</p>	<p>Die regelmässigen Sitzungen mit den Fachpersonen der Gemeinden dienen der Zusammenarbeit (Empfehlungen) und der Abstimmung des Angebots der Gemeinden.</p>	<p>Die Vernetzung der Gemeinden trägt zur Professionalisierung der Bewilligungs- und Aufsichtspraxis, zur Sicherung eines einheitlichen Qualitätsstandards und zur Koordination des Angebots bei.</p>
§ 3 Abs. 1 Bst. e Erarbeitung eines unverbindlichen Tarifmodells	<p>Erarbeitung eines einheitlichen Zuger Tarifmodells in Zusammenarbeit mit den Gemeinden.</p> <p>Erarbeitung von Empfehlungen zur Rechnungsführung von Kinderbetreuungseinrichtungen (Vollkosten eines Betreuungsplatzes).</p>	<p>Um den Gemeinden eine Vergleichbarkeit der Tarife und Kosten zu ermöglichen, wäre ein kantonales Reporting zum familienergänzenden Kinderbetreuungsangebot hilfreich.</p>	<p>Die erarbeiteten Instrumente erleichtern den Gemeinden den Abschluss von Leistungsvereinbarungen, die Transparenz bei den Kosten der Angebote und sie unterstützen die Finanzplanung.</p>

Weitere Aufgaben	Stellungnahmen des Kantons zu Gesuchen um Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuungsangebote des Bundes (36 Gesuche seit 2007).	Die Finanzhilfen des Bundes werden noch bis Ende 2015 gewährt.	Die Stellungnahme des Kantons zu einem Gesuch ist eine Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen.
	Bearbeitung von politischen Vorstössen und Gesetzgebung.	Revision der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene und anschliessend auf kantonaler Ebene.	Vereinfachung der Gesetzgebung geplant.
	Information, Beratung und Mitberichte verwaltungsintern und -extern (Privatpersonen, Firmen, Trägerschaften) (ca. 40 bis 50 Anfragen pro Jahr).	Weiterführung des Beratungs- und Informationsangebots.	Dass es im Kanton Zug eine zentrale Auskunftsstelle zu Fragen der familienergänzenden Kinderbetreuung gibt, wird gemäss den Rückmeldungen und Anfragen nicht nur von den Gemeinden, sondern auch von Privatpersonen, Firmen und Trägerschaften geschätzt.

Die Arbeit der Koordinationsstelle nahm seit 2007 insgesamt nicht zu, die bestehenden Ressourcen waren für die Erfüllung der kantonalen Aufgaben ausreichend. Die Schwerpunkte haben sich jedoch leicht verändert, u.a. auch durch die Entwicklungsbedürfnisse der Gemeinden. In den letzten vier Jahren wurden erste wichtige Grundlagen für die Sicherung der Betreuungsqualität und für den einheitlichen Vollzug gelegt. Grosse Herausforderungen für die Zukunft stellen aufgrund der Ergebnisse der Evaluation des Kinderbetreuungsgesetzes die Optimierung der Aufsicht und die Qualitätsentwicklung der Angebote dar. Es ist geplant, die Aufsicht zu vereinfachen und somit auch die Gemeinden zu entlasten, indem z.B. der Kanton Hilfsmittel für die Praxis zur Verfügung stellt.

F. Zu den Änderungen im Einzelnen

§ 2: Angebote der Tagesbetreuung

Gestützt auf Art. 316 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) bedarf einer Bewilligung der Vormundschaftsbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes, wer Pflegekinder aufnimmt, und steht unter deren Aufsicht. Gemäss eidgenössischer Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO), Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug (EG ZGB) sowie kantonaler Pflege- und Adoptionskinderverordnung (PAKV) sind im Kanton Zug hierfür die Vormundschaftsbehörden der Einwohnergemeinden bzw. die entsprechenden Gemeinderäte zuständig. Sie sind verantwortlich für die bewilligungspflichtigen Angebote der Tagesbetreuung (Tagesfamilien, Kindertagestätten, Mittagstisch und Randzeitenbetreuung). Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht des Bundes sowie die Revision EG ZGB würde es nun mit sich bringen, dass für die Bewilligung und Aufsicht der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung neu im Kanton Zug die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) als Fachbehörde zuständig wäre. Nach Auffassung des Regierungsrats und der Mehrheit der Zuger Einwohnergemeinden sollen jedoch auch nach In-Kraft-Treten des revidierten EG ZGB die Einwohnergemeinden bzw. deren Gemeinderäte ihre Zuständigkeit für die bewilligungspflichtigen Angebote der Tagesbetreuung beibehalten. Für alle weiteren Bereiche der

Pflegekinderaufsicht (für Kinderheime wie bisher und neu auch für Pflegekinder) wird künftig der Kanton alleine zuständig sein. Deshalb soll im Rahmen der Revision des Gesetzes betreffend Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (EG ZGB) in § 8 der Gemeinderat ausdrücklich als zuständige Behörde für die Angebote der Tagesbetreuung zu bezeichnen werden. Entsprechend müssen in § 2 des Kinderbetreuungsgesetzes die aufgeführten Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung klar als Angebote der Tagesbetreuung erkennbar sein, um Missverständnisse über den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats zu vermeiden. Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, den Titel von § 2 in "Angebote der Tagesbetreuung" zu ändern.

Die Bezeichnung "Tages- und Halbtagesstätten" wird in Abs. 2 ersetzt durch den Begriff "Kindertagesstätten", da es im Kanton Zug keine Halbtagesstätten gibt und in der Praxis der Begriff kaum mehr verwendet wird.

§ 4: Betriebsbewilligung für private Angebote und Aufsicht

In § 4 wurden bisher die Einwohnergemeinden für die Betriebsbewilligung (Abs. 1) und für die Aufsicht über private Angebote (Abs. 3) als zuständig bezeichnet. Mit den oben beschriebenen Änderungen des EG ZGB bleibt der Gemeinderat zuständige Behörde. Dies soll neu auch im Kinderbetreuungsgesetz ersichtlich sein. Entsprechend sind Abs. 1 und 3 zu präzisieren.

§ 6: Beiträge der Erziehungsberechtigten

Die kantonalen Vorgaben bezüglich der Gestaltung der Beiträge der Erziehungsberechtigten waren bereits im Rahmen des Postulats der CVP-Fraktion betreffend Anpassung der Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 11. Juni 2007 ein Thema (vgl. Kap. H, 1.). Das Postulat führte dazu, dass der Regierungsrat § 4 der Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung auf den 1. Januar 2009 aufhob und es den Einwohnergemeinden freistellte, auf welcher Einkommensbasis (aktuelles Einkommen, steuerbares Einkommen etc.) sie die Beiträge der Erziehungsberechtigten für die familienergänzende Betreuung von Kindern in Angeboten von Gemeinden und subventionierten privaten Einrichtungen festlegen.

Die Motion der Kantonsrätinnen Cornelia Stocker und Maja Dübendorfer Christen vom 21. April 2011 geht einen Schritt weiter (vgl. Kap. H, 2.). Sie stellt die Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten als Grundlage für die Bemessung der Beiträge der Erziehungsberechtigten grundsätzlich in Frage. Mit einer Neuformulierung von § 6 soll dem Anliegen der Motionärinnen Rechnung getragen werden, den Gemeinden bei der Festlegung der Beiträge der Erziehungsberechtigten mehr Gestaltungsspielraum einzuräumen. Dabei sollen aber die Gemeinden bei der Tarifgestaltung für eigene oder subventionierte Kinderbetreuungsangebote weiterhin beachten, dass sie für Familien aus allen Einkommensklassen zugänglich sein müssen. Paragraph 6 des Kinderbetreuungsgesetzes stellt klar, dass die Beiträge der Erziehungsberechtigten so festgelegt werden müssen, dass Familien nicht von Kinderbetreuungsangeboten ausgeschlossen werden, weil die Beiträge der Erziehungsberechtigten nicht mehr tragbar sind oder dass sie aufgrund der familienergänzenden Betreuung der Kinder Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Der Regierungsrat geht davon aus, dass auch in Zukunft viele gemeindliche oder subventionierte Angebote einkommens- und vermögensabhängige Beiträge der Erziehungsberechtigten verlangen. Mit der neuen Formulierung sollen auch einkommensunabhängige Pauschaltarife in Zukunft möglich sein, sie müssen jedoch sozialverträglich gestaltet werden, so dass sie für Familien bezahlbar bleiben, deren monatliches Einkommen nur wenig über dem sozialen Existenzminimum gemäss den Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der

Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) liegt. Dabei gilt es zu beachten, dass ein gänzlicher Verzicht auf die Erhebung von Beiträgen der Erziehungsberechtigten nicht möglich bzw. rechters ist und der Betreuungsaufwand pro Tag festgelegt werden soll. Schliesslich wird § 6 präzisiert und deutlich gemacht, dass diese Bestimmung nur für Kinderbetreuungsangebote der Gemeinden und von privaten Trägerschaften mit Gemeindebeiträgen gilt.

§ 7: Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung ist nicht mehr relevant, da seit In-Kraft-Treten des Kinderbetreuungsgesetzes am 1. Januar 2007 mehr als drei Jahre vergangen sind und somit die Vorgaben von allen familienergänzenden Betreuungseinrichtungen zu erfüllen sind.

§ 8 Abs. 2: In-Kraft-Treten

Die Befristung des Kinderbetreuungsgesetzes läuft per 31. Dezember 2012 aus. Im Rahmen einer externen Evaluation wurde es einer gründlichen Überprüfung unterzogen (vgl. Kap. B, 4.). Sie zeigte auf, dass sich das Gesetz in der Praxis bewährt hat und weitergeführt werden sollte. Die Befristung der Gültigkeit des Gesetzes kann deshalb aufgehoben werden.

G. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

H. Parlamentarische Vorstösse

1. Postulat der CVP-Fraktion betreffend Anpassung der Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung

Am 11. Juni 2007 reichte die CVP-Fraktion ein Postulat ein (Vorlage Nr. 1551.1 - 12406), in dem sie den Regierungsrat aufforderte, die Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsverordnung) zu ändern.

Das Postulat wurde am 28. Juni 2007 vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesen. Am 28. August 2008 stimmte der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates zur teilweisen Erheblicherklärung des Postulats zu:

- Der Forderung nach Streichung von § 4 der Kinderbetreuungsverordnung wurde zugestimmt und der Regierungsrat beauftragt, die Verordnung entsprechend anzupassen. Paragraph 4 der Kinderbetreuungsverordnung wurde vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2009 aufgehoben.
- Die Qualitätsanforderungen der Kinderbetreuungsverordnung sollten im Hinblick auf eine allfällige Verlängerung der Gültigkeit des Gesetzes sowie aufgrund der Revision der PAVO gemeinsam mit den Gemeinden überprüft werden. Diese Überprüfung wurde im Rahmen der Evaluation des Kinderbetreuungsgesetzes vorgenommen. Die Ergebnisse wurden mit den Gemeinden diskutiert und kein Änderungsbedarf festgestellt (vgl. Kap. B, 4.). Das Postulat der CVP-Fraktion kann daher als erledigt abgeschrieben werden.

2. Motion betreffend Änderung der Gebührenordnung des Kantons Zug

Am 21. April 2011 reichten die Kantonsrätinnen Cornelia Stocker und Maja Dübendorfer Christen eine Motion ein, die am 5. Mai 2011 vom Kantonsrat überwiesen wurde (Vorlage Nr. 2044.1 - 13752). Die Motion fordert den Regierungsrat auf, dem Kantonsrat einen Vorschlag zu unterbreiten, damit auf kommunaler Ebene zukünftig die Kosten und Gebühren der schulergänzenden Betreuung autonom geregelt werden können. Begründet wird die Motion damit, dass sich Pauschaltarife in der schulergänzenden Betreuung, wie sie in der Stadt Zug seit Jahren üblich seien, bewährt hätten und die Angebote damit allen Familien gleichberechtigt zur Verfügung stünden. Der bürokratische Aufwand halte sich in Grenzen, zudem würden Familien, die Beiträge der Erziehungsberechtigten einer höheren Tarifstufe entrichten müssten, auch höhere Steuern zahlen. Der Kanton dürfe die Gemeindeautonomie nicht schmälern.

Die Forderung der Motion, den Gemeinden im Rahmen der kantonalen Gebührenordnung eine autonome Regelung der Beiträge der Erziehungsberechtigten zu ermöglichen, kann nicht in der erwähnten Gebührenordnung geregelt werden. Die Grundsätze für die Festlegung der Beiträge der Erziehungsberechtigten in der familienergänzenden Kinderbetreuung sind in § 6 des Kinderbetreuungsgesetzes geregelt. Die Beiträge der Erziehungsberechtigten in Angeboten der Gemeinden und von privaten Einrichtungen mit Gemeindebeiträgen müssen sich nach der Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten richten. Diese Regelung schliesst Pauschaltarife für die öffentlich finanzierte Kinderbetreuung aus, denn Beiträge der Erziehungsberechtigten müssen nach Einkommen und Vermögen abgestuft sein. Diese sind ausschlaggebend für die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Familie. Pauschale Beiträge der Erziehungsberechtigten für die schulergänzende Betreuung sind daher nicht gesetzeskonform. Im Rahmen der vorliegenden Revision des Kinderbetreuungsgesetzes wird eine Änderung von § 6 vorgeschlagen, die dem Anliegen der Motionärinnen entgegenkommt. Die Motion der Kantonsrätinnen Cornelia Stocker und Maja Dübendorfer Christen ist als erheblich zu erklären und kann aufgrund des Gesagten als erfüllt angesehen und somit als erledigt abgeschrieben werden.

I. Terminplan

- Bestellung kantonsrätliche Kommission: Januar 2012
- Kommissionsarbeit: bis April 2012
- Vorliegen Kommissionsbericht: Mai 2012
- 1. Lesung Kantonsrat: Ende Mai 2012
- 2. Lesung Kantonsrat: Ende August 2012
- Referendumsfrist: Oktober 2012
- Inkraftsetzung: 1. Januar 2013

J. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir folgende Anträge:

1. Auf die Vorlage 2101.2 - 13949 sei einzutreten und es sei ihr zuzustimmen.
2. Das Postulat der CVP-Fraktion betreffend Anpassung der Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 11. Juni 2007 (Vorlage Nr. 1551.1 - 12406) sei als erledigt abzuschreiben.
3. Die Motion von Cornelia Stocker und Maja Dübendorfer Christen betreffend Änderung der Gebührenordnung des Kantons Zug vom 21. April 2011 (Vorlage Nr. 2044.1 - 13752) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 13. Dezember 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart