

## Grosser Gemeinderat, Vorlage

### **Neues Finanzierungsmodell «Betreuungsgutscheine» für die Betreuung in Kindertagesstätten; Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern**

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 19. Dezember 2017

#### **Das Wichtigste im Überblick**

Im Sommer 2015 reichte die FDP-Fraktion im Grossen Gemeinderat eine Motion betreffend die Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung ein. Im Oktober 2016 hat der Grosse Gemeinderat die Motion erheblich erklärt und damit den Stadtrat bzw. das Bildungsdepartement beauftragt, ein Gutscheinmodell für die Stadt Zug zu entwickeln.

Im erarbeiteten Gutscheinmodell liegt die Einkommensobergrenze für anspruchsberechtigte Erziehungsberechtigte bei einem steuerbaren Einkommen von CHF 120'000.00. Dabei wird von Vollkosten von CHF 128.00/Tag und Kind ausgegangen, wobei die maximale Höhe des Gutscheins bei CHF 108.00 liegt und der Elternbeitrag wenigstens CHF 20.00 beträgt. Für Säuglinge im Alter von weniger als 18 Monaten werden zusätzlich CHF 20.00 ausgerichtet.

Der Systemwechsel hat nicht nur Änderungen in Bezug auf die Subventionsbeiträge zur Folge; er wirkt sich auch auf die Zuständigkeiten, Aufgaben etc. aus. Im Gegensatz zur geltenden Praxis haben die Eltern mit dem Gutscheinmodell die Möglichkeit, im ganzen Kanton Zug eine Kita für ihr Kind auszuwählen. Neu ist auch, dass nicht mehr die Kindertagesstätten die Einstufungen und Berechnungen der Subventionen vornehmen müssen. Diese Aufgabe wird beim Gutscheinmodell zentral über die Stadtverwaltung abgewickelt, was zusätzliche personelle Ressourcen im Bereich Sachbearbeitung im Umfang von rund 50-Stellenprozenten erfordert.

Die Stadt Zug legt weiterhin grossen Wert auf eine hohe Betreuungsqualität in den Kindertagesstätten. Aus diesem Grund wird die Ausbildung und Weiterbildung sowie der Austausch unter den Kitas gefördert.

Die Totalkosten des neuen Finanzierungsmodells «Betreuungsgutscheine» belaufen sich auf insgesamt rund CHF 3'800'000.00.

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 4. Oktober 2016 erklärte der Grosse Gemeinderat die Motion der FDP-Fraktion betreffend die Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung erheblich. In der Folge erhielt das Bildungsdepartement vom Stadtrat den Auftrag, im Rahmen eines Vorprojekts «Systemwechsel zu Gutscheinmodell», ein Modell zu erarbeiten, welches die Gegebenheiten der Stadt Zug berücksichtigt, den formulierten Vorgaben des Stadtrats Rechnung trägt und den bisherigen Budgetrahmen einhält.

Wir unterbreiten Ihnen hiermit eine Vorlage zur Änderung von §§ 6 ff. des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern vom 26. September 2011 (Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse, Band 13, S. 50). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

- 1. Ausgangslage**
  - 1.1 Subventionierung von Kindertagesstätten nach geltendem Recht**
  - 1.2 Motion der FDP-Fraktion vom 2. Juli 2015 betreffend Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung**
  - 1.3 Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 13. Juli 2016 in der Beschwerdeangelegenheit Kindertagesstätte X. gegen den Stadtrat von Zug betreffend Anerkennung und Leistungsauftrag**
- 2. Die Revisionsvorlage**
  - 2.1 Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung**
  - 2.2 Ausgestaltung Gutscheinsystems im Einzelnen**
    - 2.2.1 Simulation des verfügbaren Einkommens
    - 2.2.2 Vergleich des Gutscheinmodells mit der Situation gemäss geltendem Recht
    - 2.2.3 Kostenschätzung für Subventionsbeiträge mit Gutscheinmodell
  - 2.3 Umsetzung des Modells «Betreuungsgutscheine»**
    - 2.3.1 Veränderungen für die Eltern
    - 2.3.2 Veränderungen für die Kitas
    - 2.3.3 Aufgaben der Stadt Zug
  - 2.4 Abgabe der Betreuungsgutscheine**
  - 2.5 Qualitätsentwicklung**
  - 2.6 Personelle und finanzielle Auswirkungen**
- 3. Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern**
  - 3.1 Kurzkomentar zu den einzelnen Bestimmungen**
  - 3.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens**
- 4. Antrag**

- 1. Ausgangslage**
  - 1.1 Subventionierung von Kindertagesstätten nach geltendem Recht**

Das heutige Finanzierungsmodell für den Kita-Bereich wurde vom Stadtrat im Jahr 2011 (StRB Nr. 338.10 vom 30.03.2010) eingeführt und entspricht einer leistungsorientierten Objektfinanzierung. Die Stadt Zug verfügt über Leistungsvereinbarungen mit verschiedenen Stadtzuger Kindertagesstätten. Dabei kauft sie bei diesen eine limitierte Anzahl an Betreuungsplätzen ein. Diese Praxis ermöglicht enge Zusammenarbeitsbeziehungen mit den privaten Anbieterinnen bzw. Anbietern und eine hohe Planungssicherheit für die Kitas. Dadurch kann eine Konstanz gewährleistet werden, was sich positiv auf die Qualität der Betreuungsangebote auswirkt. Die Preisgestaltung für subventionierte Plätze obliegt heute dem Stadtrat.

Die Tarife der subventionierten Plätze sind vom Einkommen der jeweiligen Eltern<sup>1</sup> abhängig. Grundlage bildet dabei das massgebende Einkommen (kurz: MEK). Dieses setzt sich zusammen aus dem Gesamteinkommen und einem Vermögensanteil von 5 Prozent (Vermögensverzehr), abzüglich Alimente und Pauschalen für Haushalt, Kinder und Eltern. Seit dem 1. April 2016 liegt die Obergrenze des massgebenden Einkommens bei CHF 150'000.00.

## 1.2 Motion der FDP-Fraktion vom 2. Juli 2015 betreffend Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung

Am 2. Juli 2015 reichte die FDP-Fraktion eine Motion betreffend «Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung» ein. Sie verlangte mit diesem Vorstoss, dass das heutige System durch Betreuungsgutscheine (Subjektfinanzierung) ersetzt wird.<sup>2</sup> Dies mit dem Ziel, dass alle Familien mit entsprechendem Bedarf einen subventionierten Betreuungsplatz für ihre Kinder erhalten. Dabei sollen auch die Familien des Mittelstands berücksichtigt werden. Heute profitieren nur jene Eltern von einer Unterstützung der öffentlichen Hand, welche innerhalb der definierten Einkommensobergrenze liegen und zudem einen der limitierten Betreuungsplätze in den subventionierten Kindertagesstätten erhalten.

Ein Systemwechsel kann, wie die Erfahrungen anderer Gemeinden zeigen, folgende Auswirkungen haben:

- *Rechtsgleichheit der Eltern:* Allen Erziehungsberechtigten mit demselben Einkommen wird dieselbe Unterstützung zur Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand zugesprochen.
- *Ausbau des subventionierten Platzangebots:* Durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen wird das Angebot an subventionierten Plätzen erhöht, da potenziell jeder Betreuungsplatz ein subventionierter Platz sein kann. Dies macht es für Einrichtungen attraktiv, ihr Angebot bei entsprechendem Bedarf auszubauen.
- *Rechtsgleichheit unter den Einrichtungen:* Nicht nur die Einrichtungen mit Leistungsvereinbarungen können subventionierte Plätze anbieten, sondern alle von der Stadt anerkannten Einrichtungen haben durch die Gutscheine dieselben Voraussetzungen. Alle Einrichtungen haben subventionierte Plätze und können Kinder von Eltern aller Einkommensschichten berücksichtigen.

Die Motionäre versprechen sich aufgrund des Systemwechsels zudem weitere Veränderungen:

- *Mehr Wohlstand und Steuereinnahmen:* Mittels der unlimitierten Bereitstellung von Betreuungsgutscheinen wird erwartet, dass sich das Haushaltseinkommen aller anspruchsberechtigten Familien steigert. Die gesteigerte Erwerbstätigkeit trägt zu höheren Steuereinnahmen bei.
- *Keine Wartelisten - mehr Wettbewerb:* Weiter wird damit gerechnet, dass der Wettbewerb unter den Anbieterinnen bzw. Anbietern dazu führt, dass mehr Plätze geschaffen und so die Wartelisten abgebaut werden.

Der Stadtrat hat die Motion geprüft und befürwortet einen Systemwechsel, sofern die Betreuungsgutscheine für die bezugsberechtigten Personen unlimitiert und die Parameter gerecht definiert sind.

---

<sup>1</sup> Mitgemeint sind Erziehungsberechtigte

<sup>2</sup> Bildungsdepartement Stadt Zug (2016): GGR-Vorlage Nr. 2409, Zug.

Dabei seien die Definition des Mittelstands auf der Grundlage des steuerbaren Einkommens vorzunehmen und die Prüfung flankierender Qualitätsmassnahmen erforderlich. Weiter weist der Stadtrat darauf hin, dass ein Systemwechsel aufgrund des zusätzlichen administrativen Aufwandes die Schaffung einer zusätzlichen 50 Prozentstelle erfordere.

Trotz teilweise kontroverser Diskussionen erklärte der Grosse Gemeinderat die Motion für erheblich. Mit dieser Entscheidung wurde das Bildungsdepartement mit der Durchführung des Vorprojekts «Systemwechsel zu Gutscheine-Modell» beauftragt. Dieser Auftrag umfasste die Entwicklung von für die Stadt Zug passenden Varianten.

### **1.3 Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 13. Juli 2016 in der Beschwerdeangelegenheit Kindertagesstätte X. gegen den Stadtrat von Zug betreffend Anerkennung und Leistungsauftrag**

In einem Fall, in welchem eine Kindertagesstätte die Praxis der Abteilung Kind Jugend Familie beim Abschluss von Leistungsvereinbarungen über den Einkauf von Betreuungsplätzen angefochten hatte, äusserte sich der Regierungsrat in seiner Entscheidung vom 13. Juli 2016 unter anderem wie folgt: "Wenn Privatrechtssubjekte, wie vorliegend Trägerschaften von Kinderbetreuungseinrichtungen, in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen, fragt sich, ob der Staat die Auswahl nicht regelmässig durch ein submissionsähnliches Verfahren durchführen muss; denn wenn mit einzelnen Anbieterinnen und Anbietern Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden, entsteht diesen ein finanzieller Vorteil. Zumindest mutete ein Automatismus fragwürdig an, wonach Leistungsvereinbarungen mit bereits berücksichtigten Anbieterinnen und Anbietern ohne Weiteres verlängert würden: Auf diese Weise würde neuen Anbieterinnen und Anbietern der Markteintritt verwehrt oder zumindest über Gebühr erschwert, was wiederum den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzen könnte." Und weiter: "Die Qualität der Betreuungsangebote könnte jedoch durch einen Wettbewerb zwischen den Anbietenden steigen, indem bei der Vergabe von Leistungsvereinbarungen die Trägerschaften mit den jeweils besten Angeboten den Zuschlag erhalten, unabhängig davon, ob und wie lange sie bereits subventioniert wurden (sogenannter Kriterienwettbewerb). Dieses submissionsähnliche Ausschreibungsverfahren dient zunächst der Verfahrensfairness, indem sämtlichen interessierten Trägerschaften in einem zunächst offenen Verfahren der Anspruch auf rechtliches Gehör gewährt wird (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV). Indem sämtliche Gesuche einer unvoreingenommenen, auf sachbezogene Kriterien abstellenden Prüfung unterzogen werden, wird für möglichst faire Wettbewerbsverhältnisse gesorgt; denn nicht nur neu interessierte, sondern auch langjährig subventionierte Trägerschaften müssen sich erneut um Leistungsvereinbarungen bewerben. Die daraus folgende Qualitätssteigerung läge nicht nur unmittelbar im Interesse des Kindeswohles, sondern mittelbar auch im öffentlichen Interesse. Inwiefern sich diese Erwägungen auf die künftige Praxis des Beschwerdegegners auswirken werden, kann, da nicht Gegenstand dieses Verfahrens, offengelassen werden."

Damit hat der Regierungsrat in aller Deutlichkeit klargemacht, dass er in künftigen Streitfällen die bisherige Vergabepaxis der Stadt Zug nicht mehr schützen würde. Somit stellt sich nun die Frage, ob für künftige Leistungsvereinbarungen über den Einkauf von Betreuungsplätzen eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt oder aber ein Systemwechsel vollzogen werden soll.

## 2. Die Revisionsvorlage

### 2.1 Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung

Zur Umsetzung dieses Auftrags hat das Bildungsdepartement das Büro Interface Politikstudien Forschung Beratung in Luzern engagiert, um ein entsprechendes Subventionierungsmodell für die Stadt Zug zu entwerfen. Zur Durchführung der Modellrechnungen wurden folgende Grundlagen verwendet (Stand: Dezember 2016) und Annahmen getroffen:

- Angaben zur *Anzahl Kinder im Vorschulalter* in der Stadt Zug: 1'243 Kinder im Vorschulalter.
- *Betreuungsquote*: rund 37 Prozent, d. h. 461 der 1'243 Kinder im Vorschulalter werden familienergänzend betreut.
- *Anteil Säuglinge*: 18 Prozent, d. h. 82 betreute Kinder sind im Säuglingsalter.
- *Betreuungsumfang*: Durchschnittliche Betreuung der Kinder liegt bei drei Tagen pro Woche.
- Es werden 67 Kindergartenkinder in den Kitas betreut. Davon haben 34 Kinder einen subventionierten Platz. Diese Kinder werden in den Modellrechnungen ebenfalls berücksichtigt. Dies ergibt ein Total von 495 betreuten Kindern und eine Betreuungsquote von 40 Prozent.
- *Massgebendes Einkommen und Einkommensobergrenze*: Neu soll das massgebende Einkommen dem steuerbaren Einkommen plus 10 Prozent des steuerbaren Vermögens über CHF 100'000.00 plus die Einkäufe in die 2. und 3. Säule<sup>3</sup> entsprechen.
- Zur Definition des Mittelstandes wurde das mittlere Einkommen der Ehegemeinschaften als Vergleichsgrösse herangezogen, da es mehr Ehegemeinschaften mit Kindern als Einzelpersonen mit Kindern gibt<sup>4</sup>. So liegt das steuerbare Einkommen des Mittelstands zwischen CHF 49'980.00 und CHF 107'100.00.
- *Steuerbares Vermögen*: Ab einem steuerbaren Vermögen von CHF 500'000 werden – unabhängig vom steuerbaren Einkommen – keine Subventionen mehr entrichtet.
- *Vollkosten der Kitas*: Es wird von Vollkosten von CHF 128.00 pro Tag und Kind ausgegangen.
- *Selbstbehalt*: Im neuen Modell wurde die Untergrenze, bis zu welcher der maximale Betreuungsgutschein von CHF 108.00 entrichtet wird, auf CHF 18'000.00 steuerbares Einkommen festgelegt. Das heisst, dass die Eltern mindestens CHF 20.00 pro Kind und Tag selber finanzieren müssen. Mit ansteigendem Einkommen steigt der Selbstbehalt linear an. Eine detaillierte Tariftablette findet sich im Anhang.
- *Säuglingstarif*: Das neue Subventionierungsmodell sieht vor, dass der Betreuungsgutschein für Säuglinge jeweils um CHF 20.00 erhöht wird. Der maximale Betreuungsgutschein beträgt somit CHF 128.00 pro Säugling pro Tag. Der Selbstbehalt nimmt – analog zum Tarif für Kinder über 18 Monaten – mit steigendem massgebendem Einkommen linear zu.

<sup>3</sup> Die Einkäufe in die 2. und 3. Säule sind in den Modellrechnungen nicht enthalten.

<sup>4</sup> LUSTAT Statistik Luzern (2016): Berichterstattung zur sozialen Lage der Bevölkerung im Kanton Zug, Luzern, S. 26.

## 2.2 Ausgestaltung des Gutscheinsystems im Einzelnen

Das Gutscheinmodell ist als lineares Prozentmodell ausgestaltet. Der Wert des Gutscheins basiert auf durch die Stadt Zug festgelegten Parametern (Minimaltarif, Vollkostentarif, Untergrenze, bis zu welcher der maximale Gutscheinwert entrichtet wird, Obergrenze, bis zu welcher ein Beitrag ausbezahlt wird) und dem massgebenden Einkommen. In einem ersten Schritt wird der Selbstbehalt der Eltern in Prozent ermittelt, in einem zweiten der Wert des Gutscheins. Im Rahmen der Erarbeitung des Modells wurden mehrere Varianten geprüft, wobei dem Stadtrat zwei Modelle zur Auswahl vorgeschlagen wurden – Einkommensobergrenze CHF 100'000.00 und CHF 120'000.00. Der Stadtrat hat sich für die Variante mit der Einkommensobergrenze CHF 120'000.00 ausgesprochen. Bei dieser Variante wird der Gutschein ab einem Einkommen von CHF 110'000.00 auf CHF 10.00 plafoniert, um die Berechnung und Auszahlung von Kleinstbeträgen zu vermeiden.

Die Berechnung des Gutscheinwerts wird nachfolgend anhand eines Beispiels illustriert.

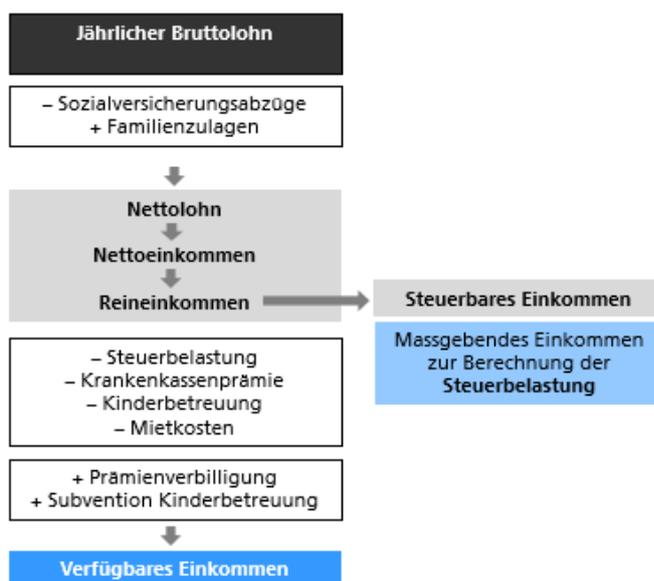
### *Berechnungsbeispiel*

Die Untergrenze, bis zu welcher der maximale Betreuungsgutschein entrichtet wird, entspricht CHF 18'000.00 massgebendes Einkommen. Die Obergrenze liegt bei CHF 120'000.00 massgebendes Einkommen. Der Selbstbehalt der Eltern ist auf mindestens CHF 20.00, der durchschnittliche Vollkostentarif auf CHF 128 festgelegt. Für eine Familie mit massgebendem Einkommen von CHF 60'000.00 beläuft sich der Selbstbehalt auf 50,4 Prozent. Diese Familie erhält entsprechend einen Betreuungsgutschein im Wert von CHF 63.50 pro Tag. Für ein Kind unter 18 Monaten würde der Gutscheinwert um CHF 20.00 auf CHF 83.50 erhöht.

### 2.2.1 Simulation des verfügbaren Einkommens

Um den Einfluss eines Finanzierungsmodells auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu berechnen, wurde das verfügbare Einkommen simuliert. Das verfügbare Einkommen ist jenes Einkommen, welches dem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Einkommen und Sozialtransfers [Alimente, Familien- und Kinderzulagen, Prämienverbilligung]) abzüglich Steuern, Krankenkassenprämien, Miete sowie der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Mit dem verfügbaren Einkommen müssen im vorliegenden Fall alle Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Transport, Freizeit usw. sowie nicht berücksichtigte Versicherungsleistungen und allfällige Selbstbehalte finanziert werden. Das verfügbare Einkommen wird folgendermassen berechnet.

## Berechnung des verfügbaren Einkommens Stadt Zug



Darstellung 1: Quelle Interface

Das verfügbare Einkommen wird in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen berechnet.

Für die Simulation wurden zu Beginn der Untersuchung die folgenden Annahmen festgelegt:

- Die Familien verfügen über kein Vermögen und tätigen keine Einzahlungen in die 2. und 3. Säule.
- Die individuelle Prämienverbilligung wurde gemäss den Richtlinien 2014 berechnet.
- Die durchschnittliche Anzahl Betreuungstage steigt mit dem Erwerbseinkommen der Eltern.

Im Rahmen der Entwicklung des Modells wurden die Auswirkungen der Betreuungsgutscheine auf das verfügbare Einkommen der Eltern analysiert und geprüft, inwiefern das Modell der Betreuungsgutscheine zu negativen Arbeitsanreizen bzw. Schwelleneffekten<sup>5</sup> führt. Es wurde eine Simulation des verfügbaren Einkommens bei den Familientypen «Alleinerziehende mit einem Kind» und «zwei Erwachsene mit zwei Kindern» (eines davon im Säuglingsalter) durchgeführt und die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung für das Modell mit der Einkommensgrenze CHF 120'000.00 berechnet.

Im Hinblick auf die Arbeitsanreize lässt sich für «Alleinerziehende mit einem Kind» festhalten, dass diese in jedem Einkommensbereich bestehen. Für die alleinerziehende Person lohnt es sich in jedem Fall zu arbeiten. Zudem sind die Anreize, berufstätig zu sein, im tieferen Einkommensbereich tendenziell höher als im höheren Einkommensbereich.

<sup>5</sup> SKOS (2014): Schwelleneffekte. <[https://skos.ch/uploads/media/2014\\_Erklärung\\_Schwelleneffekte.pdf](https://skos.ch/uploads/media/2014_Erklärung_Schwelleneffekte.pdf)>, Zugriff 26.04.2017.

Beim Familientyp «zwei Erwachsene mit zwei Kindern» zeigen sich an verschiedenen Stellen Schwelleneffekte, d. h. die Kosten der externen Kinderbetreuung steigen stärker an als das zusätzliche Einkommen. Diese Situation ist nicht untypisch für die Entwicklung des verfügbaren Einkommens von zwei Erwachsenen mit zwei oder mehr Kindern. Sie findet sich ähnlich in anderen Städten, wie verfügbare Untersuchungen zeigen.<sup>6</sup> Positiv zu vermerken ist, dass das verfügbare Einkommen mit zunehmendem Arbeitspensum weitgehend stabil bleibt beziehungsweise nicht deutlich sinkt und somit auch für Zwei-Elternfamilien keine negativen Arbeitsanreize entstehen.

2.2.2 Vergleich des Gutscheinmodells mit der Situation gemäss geltendem Recht  
Vorab kann festgehalten werden, dass einige Eltern durch den Systemwechsel schlechter gestellt werden, im Gegenzug profitieren jedoch mehr Familien von Subventionsbeiträgen wie jetzt. Da sich die Berechnungsgrundlagen des bisherigen Modells von den Berechnungsgrundlagen des Gutscheinmodells unterscheiden, ist ein Vergleich dieser beiden Systeme nur bedingt möglich. Trotzdem kann festgehalten werden, dass sich die Subventionen für einige Eltern aus folgenden Gründen reduzieren:

- Die Stadt Zug hat einen Teil der Plätze übersubventioniert. Für die Betreuung von Säuglingen wurden mehr Subventionen ausbezahlt als Kosten verursacht wurden.
- Im bisherigen Subventionierungssystem gab es keine Obergrenze beim Vermögen. Das heisst, auch Personen mit sehr grossem Vermögen erhielten Subventionen.
- Die Stadt Zug will mit dem neuen System mehr Familien begünstigen. Aus diesem Grund erhalten verschiedene Familien weniger Subventionen als bisher.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Familien in den unteren Einkommensklassen werden mit dem Gutscheinmodell gleichgestellt oder sogar begünstigt. Familien in den höheren Einkommensklassen, Familien mit einem grossen Vermögen und Familien mit Säuglingen werden mit dem Gutscheinmodell mehr bezahlen als heute.

Um zu illustrieren, welche finanziellen Veränderungen das Gutscheinsystem für die Eltern bringt, werden nachfolgend zwei Berechnungsbeispiele aufgeführt. Das steuerbare Einkommen beträgt zwischen 32 und 84 Prozent des massgebenden Einkommens (kurz MEK<sup>7</sup>) und liegt somit zwischen CHF 47'800.00 und 125'600.00. Wird das MEK um durchschnittlich 58 Prozent verringert, kann das steuerbare Einkommen der bisher betreuten Kinder simuliert werden. Nachfolgend sind zwei Berechnungsbeispiele mit der Einkommensgrenze CHF 120'000.00 aufgeführt.

---

<sup>6</sup> Balthasar, Andreas; Gysin, Basil (2009): Familienexterne Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Das verfügbare Einkommen von doppelverdienenden Eltern, Luzern.

<sup>7</sup> Die Höhe der Subventionen wird nach geltendem System mittels des massgebenden Einkommens (kurz MEK) berechnet. Dieses setzt sich folgendermassen zusammen: Aus dem Gesamteinkommen und einem Vermögensanteil von 5 %, abzüglich Alimenten und Pauschalen für Haushalt, Kinder und Eltern. Obwohl mit dem Wechsel zum Modell «Betreuungsgutscheine» die Begrifflichkeit «massgebendes Einkommen» beibehalten wird, setzt sich das Einkommen, das massgebend ist, neu zusammen. Künftig soll das massgebende Einkommen dem steuerbaren Einkommen plus 10 Prozent des steuerbaren Vermögens über CHF 100'000.00 plus die Einkäufe in die 2. und 3. Säule entsprechen.

*Tabelle 1: Berechnungsbeispiel 1: MEK CHF 143'000.00*

Simuliertes, steuerbares Einkommen		Differenz zwischen heutiger Subvention und den Gutscheinen pro Monat
32 Prozent des MEK	CHF 46'000.00	- CHF 174.00
58 Prozent des MEK	CHF 83'000.00	+ CHF 136.00
84 Prozent des MEK	CHF 120'000.00	+ CHF 447.00

Eltern mit einem MEK von CHF 143'000.00 haben bei einer durchschnittlichen Verringerung um 58 Prozent ein simuliertes, steuerbares Einkommen von CHF 83'000.00. Mit dem neuen Gutscheinsystem bezahlen diese Eltern durchschnittlich monatlich CHF 136.00 mehr als heute.

*Tabelle 2: Berechnungsbeispiel 2: MEK CHF 90'000.00*

Simuliertes, steuerbares Einkommen		Differenz zwischen heutiger Subvention und den Gutscheinen pro Monat
32 Prozent des MEK	CHF 29'000.00	- CHF 106.00
58 Prozent des MEK	CHF 52'000.00	+ CHF 88.00
84 Prozent des MEK	CHF 75'000.00	+ CHF 283.00

Eltern mit einem MEK von CHF 90'000.00 haben bei einer durchschnittlichen Verringerung um 58 Prozent ein simuliertes, steuerbares Einkommen von CHF 52'000.00. Mit dem neuen Gutscheinsystem bezahlen diese Eltern durchschnittlich monatlich CHF 88.00 mehr als heute.

Diese Beispiele zeigen, dass es bei einer Simulation des steuerbaren Einkommens auf der Basis des heutigen MEK eine grosse Bandbreite gibt. Im Extremfall müssen die Eltern ziemlich viel mehr oder auch ziemlich viel weniger als heute bezahlen. Die verfügbaren Daten lassen es aber nicht zu, genauere Aussagen in Frankenbeträgen zu machen. Trotzdem kann festgehalten werden, dass aus den oben genannten Gründen mit dem Gutscheinmodell eine Mehrheit der Familien mehr bezahlt als heute. Allerdings zeigen die Berechnungsbeispiele, dass die Beträge stark variieren können. Im Vergleich zum jetzigen Modell werden Familien in den unteren Einkommensklassen mit dem Gutscheinmodell gleichgestellt oder sogar begünstigt. Familien in den höheren Einkommensklassen, Familien mit einem grossen Vermögen und Familien mit Säuglingen werden mit dem Gutscheinmodell mehr bezahlen als heute.

### 2.2.3 Kostenschätzung für Subventionsbeiträge mit Gutscheinmodell

Die oben aufgeführten Kosten umfassen ausschliesslich die Subventionsbeiträge für Eltern:

	Modell mit Einkommensobergrenze CHF 120'000.00
Anzahl Stadtzuger Kinder im Vorschulalter	1'243
Betreuungsquote	40 %
Anzahl betreuter Stadtzuger Kinder	495
Anteil Kinder mit Anspruch auf Subvention	64 %
Anzahl Kinder mit Anspruch auf Subvention	319
Subventionsbeitrag	CHF 3'653'728.00

Die Schätzungen für das Modell mit der Einkommensobergrenze CHF 100'000.00 beliefen sich auf CHF 3'355'525.00. Bei diesem Modell würde nicht dem gesamten Mittelstand Rechnung getragen werden (Annahme: Obergrenze Mittelstand bei Ehegemeinschaften CHF 107'100.00). Zudem liegt der Anteil anspruchsberechtigter Kinder tiefer, bei 60 Prozent, d. h. 295 Kinder. Da es sich dabei um ein lineares Modell handelt, hätten nicht nur weniger Kinder einen Anspruch auf einen subventionierten Platz, auch die Subventionsbeträge würden im Vergleich zum Modell mit der Einkommensobergrenze CHF 120'000.00 tiefer ausfallen. Folglich wären somit mehr Familien schlechter gestellt, sowohl im Vergleich zum aktuellen Modell als auch zum Modell CHF 120'000.00.

### *Übergangslösung*

Es wird davon ausgegangen, dass mit dem neuen Modell mehr Kinder Anspruch auf Subvention haben werden als heute. Gleichzeitig werden sich die subventionierten Beträge leicht verlagern. Eltern, die mit dem neuen Modell schlechter gestellt werden, sollen während des ersten Jahres Übergangsleistungen erhalten. Hierzu sind zusätzliche finanzielle Ressourcen einzuplanen. Folgende Ausgestaltung der Übergangslösung ist vorgesehen:

- Die Übergangsleistungen werden nur Kindern gewährt, die bereits fremdbetreut werden.
- Die Stadt übernimmt bei unverändertem Betreuungsumfang den Differenzbetrag von 50 Prozent zwischen der Subvention mit dem bisherigen System und der Subvention mit den Gutscheinen.
- Übergangsleistungen dauern ein Jahr.
- Neu aufzunehmende Kinder auch derselben Familie werden nach der neuen Subventionierung eingestuft.

## **2.3 Umsetzung des Modells «Betreuungsgutscheine»**

Die Einführung von Betreuungsgutscheinen hat nicht nur Auswirkungen auf die Eltern, sondern bringt auch Veränderungen für die Kitas mit sich. Zudem gilt es für die Stadt Zug, einige besondere Aspekte zu beachten, die für die Planung der Umsetzung notwendig sind.

### **2.3.1 Veränderungen für die Eltern**

Grundsätzlich wird durch die Einführung von Betreuungsgutscheinen folgender Wirkungsmechanismus ausgelöst: Alle Eltern haben mehr Auswahlmöglichkeiten und können durch den Gutschein unter den anerkannten Betreuungseinrichtungen das Betreuungsangebot frei wählen. Mit einem Systemwechsel erhalten auch Stadtzuger Eltern einen Subventionsbeitrag der Stadt, wenn sie ihr Kind in einer Kita ausserhalb der Stadt Zug, jedoch im Kanton Zug, betreuen lassen. Neu können die Eltern ihre Präferenzen besser ausdrücken. Sie wählen einen Betreuungsplatz aus, welcher ihren Bedürfnissen, zum Beispiel bezüglich Kosten, Öffnungszeiten, pädagogischer Konzepte, geographischer Lage usw., am besten entspricht. Dadurch entsteht ein Wettbewerb unter den Anbietenden. Diejenigen Angebote, die den Bedürfnissen der Eltern am meisten entsprechen, verzeichnen den grössten Zulauf. Andere Angebote werden sich anpassen müssen. Um die Eltern bei der Entscheidung für eine passende Kita für ihr Kind zu unterstützen, gibt es in anderen Städten Hilfestellungen beispielsweise in Form eines Leitfadens. Die Abteilung Kind Jugend Familie plant, ebenfalls einen solchen Leitfaden zu erstellen.

### 2.3.2 Veränderungen für die Kitas

Aufgrund der Wahlmöglichkeiten der Eltern stehen fortan sämtliche Anbieterinnen und Anbieter unter gleichen Bedingungen in einem Wettbewerb. Es ist zu erwarten, dass sie auf das Nachfrageverhalten der Eltern reagieren, indem sie ihr Angebot bedürfnisgerecht ausgestalten. Die Gutscheine schaffen möglicherweise auch einen höheren Bedarf an Betreuungsplätzen, der den Ausbau des Angebots positiv beeinflusst. Zudem wurde in anderen Gemeinden (z. B. Stadt Luzern, Stadt Bern, Gemeinde Freienbach), die ein Gutscheinsystem eingeführt haben, beobachtet, dass die Wartelisten abgebaut werden konnten oder sogar ganz verschwunden sind. Dies deshalb, weil mit den Gutscheinen potenziell jeder vorhandene Betreuungsplatz unabhängig von der Betreuungseinrichtung ein subventionierter Betreuungsplatz ist.

Zur Berechnung der Subventionen erhoben bislang in der Stadt Zug die Kitas selber die Angaben zur finanziellen Situation der Eltern. Die Kenntnisse über diese sensiblen Daten stellte auch eine Belastung für die Kitas (z. B. Datenschutz) dar. Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine wird neu diese Aufgabe der Stadt Zug übertragen.

Neben den Anspruchsvoraussetzungen, welche die Eltern zum Bezug von Betreuungsgutscheinen berechtigen, müssen die Kitas ebenfalls gewisse Anforderungen erfüllen, damit der Gutschein bei ihnen eingelöst werden kann. So ist die grundlegende Voraussetzung eine Bewilligung gemäss den kantonalen Richtlinien. Des Weiteren bestimmt die Stadt Zug zusätzliche Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit die Gutscheine eingelöst werden können. So soll verlangt werden, dass die Betreuung in deutsche Sprache Bestandteil des Kita-Alltags ist: Diese muss konzeptionell festgeschrieben sein. Überdies sollen Kitas mit extremistischer Werthaltung vom Bezug von Betreuungsgutscheinen ausgeschlossen werden.

### 2.3.3 Aufgaben der Stadt Zug

Durch den Systemwechsel fallen auch bei der Stadt Zug neue bzw. andere Aufgaben an:

- *Kommunikation und Information:* Die Planung, wie die Umstellung auf das neue Subventionierungssystem kommuniziert werden soll, ist zentral. Alle betroffenen Zielgruppen (Eltern und Kitas) sollen über die Anpassungen frühzeitig informiert werden. Welche Kommunikationsmittel und -wege (bspw. Veranstaltungen, Broschüren, Flyer, Briefe, Medien) hierfür verwendet werden, muss sorgfältig geprüft werden. Zudem ist es auch zentral, dass sich die Eltern auf der Internetseite der Stadt Zug über die Betreuungsgutscheine informieren und allenfalls ihren Subventionsanspruch anhand eines Gutscheinrechners schätzen können.
- *Administrative Umsetzung:* Nach dem geltenden System nehmen die Kitas die Einstufung der Eltern vor und berechnen das MEK<sup>8</sup>. Dies bedingt, dass die Kitas Einsicht in sensible Daten der Eltern erhalten und diese Daten auch bewirtschaften müssen. Bei einer Einführung von Betreuungsgutscheinen wird diese Aufgabe von der Abteilung Kind Jugend Familie übernommen werden. Die Berechnung und Auszahlung über eine zentrale Stelle hat folgende Vorteile: Erstens erfolgt die Berechnung aus einer Hand. Dadurch kann besser garantiert werden, dass alle Fälle – auch Spezialfälle – gleichbehandelt werden.

---

<sup>8</sup> vgl. Fussnote <sup>7</sup>

Und zweitens müssen die Kitas keine sensiblen Daten der Eltern bewirtschaften. Dies entlastet die Kitas und ermöglicht es ihnen, sich ausschliesslich auf ihr Kerngeschäft der Betreuung zu konzentrieren.

- *Beobachtung, Monitoring und finanzielle Steuerung:* Die regelmässige Datenerhebung bei den Kitas betreffend die Angebotsübersicht, die Auslastung und die Nachfrage dient der Ermittlung des Bedarfs und der finanziellen Steuerung. Neben Angaben zu den Eltern mit Betreuungsgutscheinen sollen insbesondere auch Angaben zu Eltern aus der Stadt Zug erhoben werden mit fremdbetreuten Kindern, welche keinen Betreuungsgutschein erhalten. Auf der Grundlage dieser Daten kann die Entwicklung der Betreuungslandschaft sowie der Nachfrage beobachtet werden. Dies ermöglicht es, den Bedarf nach Betreuungssubventionen und die daraus resultierenden finanziellen Konsequenzen für die Stadt zu antizipieren. Je nach Entwicklung kann die Ausgestaltung der Gutscheine angepasst werden. Ferner können durch die Ausgestaltung der Subvention die finanziellen Ausgaben der Stadt Zug gesteuert werden. Beispielsweise durch die Änderung der Höhe der ausbezahlten Subvention oder die Anpassung des maximalen massgebenden Einkommens, welches zum Bezug der Subvention berechtigt.
- *Implementierung eines IT-Systems:* Es muss ein geeignetes System zur Erfassung und Bewirtschaftung der eingereichten Anträge vorhanden sein. Es bleibt zu prüfen, welches System für die bestehenden Gegebenheiten sich am besten eignet. Nach Möglichkeit soll auf einem bestehenden IT-System aufgebaut und dieses mit einem entsprechenden Tool ergänzt werden. *Scolaris* und *NSP* sind beides Programme, welche in der Stadt Zug bereits verwendet werden.

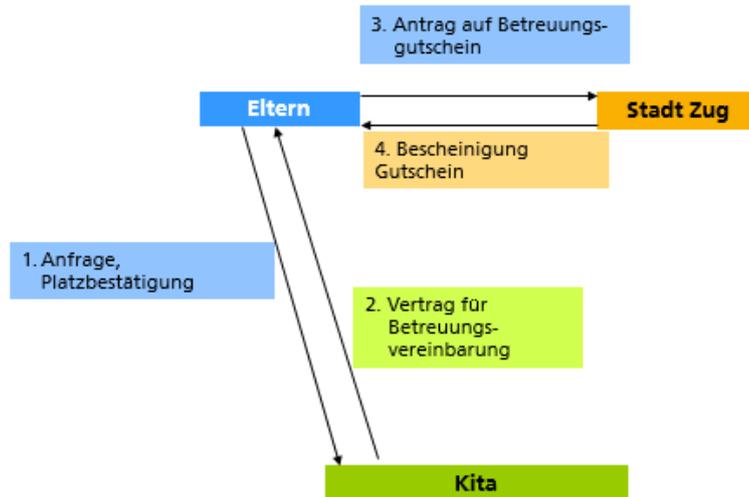
Zu den administrativen Aufgaben der Stadtverwaltung gehören auch die Erarbeitung von Umsetzungsgrundlagen wie beispielsweise Anmeldeformularen oder Antwortbriefen, die Beurteilung von Gesuchen sowie die Berechnung und die anschliessende Auszahlung von Gutscheinen.

#### **2.4 Abgabe der Betreuungsgutscheine**

Die administrative Abwicklung der Abgabe von Betreuungsgutscheinen wird neu zentral über die Verwaltung der Stadt Zug organisiert. Dies hat den Vorteil, dass alle Fälle gleichbehandelt und beurteilt werden. Zudem wird die Berechnung einfacher als heute, weil nicht mehr für jede Familie das MEK berechnet, sondern nur noch bestimmte Positionen der Steuererklärung für die Bestimmung des Gutscheinwertes verwendet werden müssen. Die genauen Berechnungen werden in der Verordnung festgehalten.

Den Eltern wird eine Finanzhilfe in Form eines monetären, nicht handelbaren, zweckbestimmten Gutscheins mit beschränkter Nutzungsdauer und Ergänzungsmöglichkeit zugesprochen. Folgendes Vorgehen ist geplant (vgl. Darstellung 2): Die Eltern suchen sich selbst einen Betreuungsplatz ihrer Wahl. Diesen lassen sie sich von der Kita auf einem Formular der Stadt bestätigen. Das Formular hält unter anderem den vereinbarten Betreuungsumfang sowie die Vollkosten für den Betreuungsplatz fest. Danach stellen die Eltern mit diesem Formular bei der Stadt Antrag auf einen Betreuungsgutschein. Nach der Prüfung des Gesuchs wird eine Bescheinigung des Gutscheins in Form einer Mitteilung oder einer rechtsgültigen Verfügung ausgestellt.

## Verfahren der Antragstellung für Betreuungsgutscheine



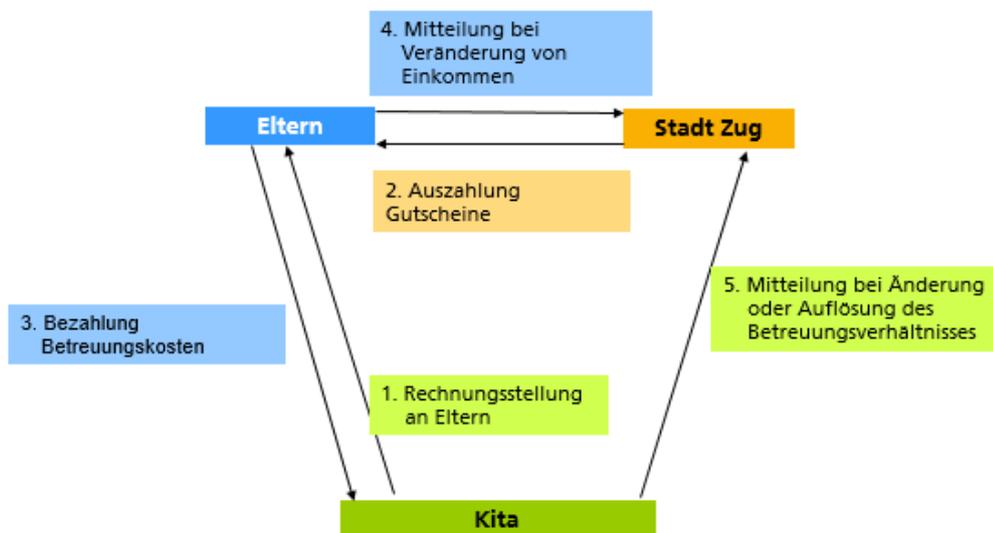
Darstellung 2

### Finanzielle Abwicklung der Betreuungsgutscheine

In anderen Gemeinden hat sich folgendes Vorgehen bewährt: Die Eltern zahlen der Kita monatlich die Vollkosten für ihren Betreuungsplatz und erhalten von der Stadt monatlich den Gegenwert ihres Gutscheins in Form einer Finanzhilfe. Diese Praxis erweist sich aus zwei Gründen als sinnvoll: Einerseits haben die Kitas keine Einsicht mehr in die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern. Andererseits wird den Eltern dadurch auch die Höhe der städtischen Subvention transparent gemacht. Es ist wichtig, dass die Stadt den Gutschein vorschüssig ausbezahlt. Dies garantiert, dass die Eltern die monatliche Rechnung der Kita bezahlen können. Unabhängig von den jeweiligen Vollkosten der Betreuungsangebote berechnet die Stadt auf der Grundlage der Angaben zu Erwerbseinkommen und Vermögen den Gutscheinbetrag. Die Kitas sowie die Eltern informieren die Stadt, wenn das Betreuungsverhältnis aufgelöst oder verändert wird. Zudem sind die Eltern verpflichtet, erhebliche Veränderungen ihres Einkommens, soweit dies für den Anspruch auf Betreuungsgutscheine relevant ist, der Stadt unverzüglich zu melden. Der Finanzfluss wird über die Eltern abgewickelt. Dadurch wird das Verfahren sehr transparent und nachvollziehbar. Die Unterstützung wird für die Eltern direkt spürbar. Der Gutschein kann jedoch in begründeten Fällen direkt an die Betreuungsinstitutionen ausbezahlt werden.

Darstellung 3 fasst den Finanzfluss der Betreuungsgutscheine zusammen.

#### Finanzfluss der Betreuungsgutscheine



Darstellung 3

## 2.5 Qualitätsentwicklung

Die Stadt Zug möchte nicht nur ein neues Subventionierungsmodell einführen, sondern auch weiterhin die Qualität der Kinderbetreuungseinrichtungen unterstützen. Die Anforderungen an die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote beruhen grundsätzlich auf der Pflegekinderverordnung (PAVO) des Bundes sowie auf den Qualitätsanforderungen des Kantons Zug. Im Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung sowie dessen Verordnung und dem zugehörigen Anhang sind die Qualitätsanforderungen für die Bewilligung von und die Aufsicht über Kindertagesstätten, Tagesfamilien und anderen Betreuungsformen für alle Gemeinden im Kanton Zug einheitlich festgelegt.<sup>9</sup> Damit wird die Grundqualität aller Kitas gesichert. Die Stadt Zug möchte jedoch zusätzlich die Qualität der Kitas unterstützen und zwar mit einem Anreizsystem. Dies bedeutet, dass die Stadt den Kitas Angebote zur Verfügung stellt, mit welchen sie ihre Qualität verbessern können. Gleichzeitig ist es wichtig, dass diese für die Verwaltung mit einem vertretbaren Aufwand umgesetzt werden können. Dies bedeutet, dass die Abwicklung mit klaren Kriterien und einfachen Auszahlungsmodi gut zu bewältigen sein muss:

- *Förderung der Ausbildung des Betreuungspersonals:* Die Qualität einer Einrichtung hängt in hohem Mass von den Fähigkeiten des Betreuungspersonals ab. Werden in einem Betrieb Lernende ausgebildet, bedeutet dies, dass in der Einrichtung zusätzliche Kompetenzen für die Begleitung der Lernenden aufgebaut werden müssen und die Kinderbetreuung nach dem neuesten Stand der Ausbildung umgesetzt werden muss. Den Einrichtungen mit Betrieb in der Stadt Zug wird pro Lernende/-n jährlich ein Betrag von CHF 1'000.00 ausbezahlt. Dadurch erhalten die Einrichtungen eine Entschädigung an den zusätzlichen Aufwand für die Betreuung der Lernenden während der Ausbildung. Aktuell werden in den Kitas der Stadt Zug 53 Lernende ausgebildet.

<sup>9</sup> Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, BGS 213.4) vom 29. September 2005; Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsverordnung, KiBeV, BGS 213.42) vom 14. November 2006 und deren Anhang (BGS 213.42-A1).

- *Lancierung eines Qualitätsdialogs*: Das Ziel des Qualitätsdialogs ist der partnerschaftliche Austausch unter den Kitas, um das gegenseitige Vertrauen aufzubauen und einen Prozess der Qualitätsentwicklung zu lancieren. Vorgesehen ist dieses Gefäss für alle Stadtzuger Kitas, die finanzielle Leistungen der Stadt Zug erhalten sowie für Kitas innerhalb des Kantons Zug, die wenigstens drei Stadtzuger Kinder mit Betreuungsgutscheinen betreuen. Die Qualitätsdialoge können jährlich oder halbjährlich stattfinden, sind thematisch offen und richten sich an die Leitenden der Einrichtungen.

## 2.6 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Zu den Subventionsbeiträgen für Eltern fallen noch weitere Ausgaben für personelle Ressourcen und Qualitätsmassnahmen an. Obwohl bei einem Systemwechsel einige Aufgaben, wie der Abschluss von Leistungsvereinbarungen, die Kontraktierung und Stichprobenkontrollen wegfallen, werden zur Erfüllung der bestehenden und neu anfallenden Aufgaben zusätzliche personelle Ressourcen benötigt. Erfahrungsgemäss liegt der Verwaltungsaufwand bei etwa 0,25 Stellenprozenten pro Fall (Richtwert von der Stadt Luzern). Bei den berechneten subventionsberechtigten 319 Kindern in der Stadt Zug macht dies 80 Stellenprozente aus. Ein Teil der anfallenden Aufgaben kann mit bestehenden personellen Ressourcen abgedeckt werden. Die Stadt Zug geht davon aus, dass mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand von rund 50 Stellenprozenten zu rechnen ist. Die Qualitätsmassnahmen kosten die Stadt Zug zusätzlich rund CHF 60'000.00 je Jahr.

Aufgaben im Zusammenhang mit der Bewilligung und der Aufsicht über die Kindertagesstätten bleiben weiterhin und unverändert in der Zuständigkeit des Departementes Soziales, Umwelt und Sicherheit.

Subventionsbeitrag	CHF 3'653'728.00
Weitere Auslagen für Sachbearbeitungsstelle und Qualitätsmassnahmen	CHF 100'000.00
Total	CHF 3'753'728.00

## 3. Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern

Der Systemwechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung erfordert eine vollständige Überarbeitung des zweiten Abschnittes des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern vom 26. September 2011 (Reglement Betreuung; Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 13, S. 50). Unter diesem Abschnitt stehen die Regeln über die Betreuung in Kindertagesstätten.

### 3.1 Kurzkomentar zu den einzelnen Bestimmungen

#### § 6 Anerkennung

Nach geltendem Recht vermittelte die Anerkennung den Kindertagesstätten einen Anspruch darauf, dass sie mit der Stadt Zug eine Leistungsvereinbarung abschliessen konnten. Neu ist die Anerkennung nur noch insofern von Bedeutung, als sie Voraussetzung dafür ist, dass die Eltern für die Betreuung ihrer Kinder Gutscheine bzw. Finanzhilfen erhalten. Ebenfalls neu ist die Regel, dass nicht mehr nur Betreuungseinrichtungen in der Stadt Zug anerkannt werden können, sondern solche im ganzen Kanton Zug. Dies erleichtert es den Eltern, für ihr Kind einen geeigneten Betreuungsplatz zu finden.

Die Einschränkung, dass nur noch Kindertagesstätten anerkannt werden sollen, in denen im Krippenalltag Deutsch gesprochen wird, soll der Integration von fremdsprachigen Kindern einen grösseren Stellenwert vermitteln. Der Stadtrat vertritt die Ansicht, dass Betreuungseinrichtungen, die radikales religiöses, politisches oder gesellschaftliches Gedankengut vermitteln, das den grundlegenden Prinzipien unseres demokratischen Rechtsstaates zuwiderläuft, nicht von staatlichen Subventionen profitieren können. Deshalb ist in diesen Fällen eine Verweigerung der Anerkennung vorgesehen. Eine bereits erfolgte Anerkennung soll widerrufen werden können, wenn die Betreuungseinrichtung die sich aus dem vorliegenden Erlass ergebenden Mitwirkungspflichten verletzt.

#### § 7 Betreuungsgutscheine

Diese Bestimmung bildet das Kernstück der vorliegenden Revision: Neu werden nicht mehr die Betreuungseinrichtungen subventioniert (Objektfinanzierung), sondern die Eltern, welche ihr Kind bzw. ihre Kinder in einer anerkannten Kindertagesstätte betreuen lassen (Subjektfinanzierung). Im Gegenzug stellt die Stadt Zug auch keine Vorschriften mehr auf über die Bemessung der Betreuungstaxen. Mit anderen Worten sind die Betreuungseinrichtungen im neuen System bei der Festlegung der Betreuungstaxen vollkommen frei. Für die Bemessung des Gutscheinwerts wird hingegen auf maximale Vollkosten von CHF 128.00 pro Kind und Tag abgestellt.

Weil es sich um einen etablierten Begriff handelt, wird hier von Betreuungsgutscheinen gesprochen. Finanzrechtlich gesehen handelt es sich dabei aber um Finanzhilfen zugunsten der Eltern. Finanzhilfen sind Subventionen der öffentlichen Hand.

#### § 8 Umfang der Finanzhilfen

Massgebend für den Wert des Betreuungsgutscheins bzw. den Umfang der Finanzhilfen ist die jeweilige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern. Es gelangt dabei ein verhältnismässig komplexes Berechnungsmodell zur Anwendung, welches von Interface an die Verhältnisse in der Stadt Zug angepasst worden ist. Die massgebenden Parameter werden durch den Stadtrat im Rahmen der Vollziehungsverordnung rechtsatzmässig festgelegt.

#### § 8a Massgebendes Einkommen

Nebst der Vermögensobergrenze von CHF 500'000.00 (steuerbares Vermögen) wird bei der Bemessung des Gutscheinwerts vor allem auf das steuerbare Einkommen abgestellt. Um ein zuverlässiges Bild über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller zu erhalten, sind nebst dem steuerbaren Einkommen auch allfällige Einlagen in die Säule 3a sowie Einkäufe in die Pensionskasse (2. Säule) in die Berechnung einzubeziehen. Das Vermögen unterhalb der absoluten Vermögensgrenze soll ebenfalls angemessen berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck ist ein Vermögensverzehr von jährlich 10 Prozent des steuerbaren Vermögens zwischen CHF 100'000.00 und CHF 500'000.00 vorgesehen.

#### § 8b Änderung der Verhältnisse

Hier handelt es sich um eine Vollzugsvorschrift, die es den zuständigen Instanzen (Abteilung Kind Jugend Familie) erlauben sollen, die Subventionierung an veränderte Umstände anzupassen. Kernstück dieser Vorschrift ist eine Meldepflicht sowohl der Eltern als auch eine solche der Betreuungseinrichtungen.

#### § 8c Drittauszahlung und Leistungsausschluss

Die im Betreuungsgutschein verkörperten Finanzhilfen werden in der Regel an die Erziehungsberechtigten ausbezahlt (vgl. § 7 Abs. 3 vorstehend). In Ausnahmefällen kann jedoch eine Drittauszahlung direkt an die Betreuungseinrichtung erfolgen. Dies einerseits dann, wenn die Erziehungsberechtigten und die Kita dies im Betreuungsvertrag so vereinbart haben, und andererseits dann, wenn die Erziehungsberechtigten den Gutscheinebetrag nicht fristgerecht an die Betreuungseinrichtung bezahlen. Für diesen Fall wird ein einfaches Antragsverfahren vorbereitet.

Als ultima ratio sollen Eltern, welche die für die Betreuung ihrer Kinder in einer Kindertagesstätte bestimmten finanziellen Mittel nicht an die Betreuungseinrichtung weiterleiten und damit zweckentfremden, mit sofortiger Wirkung von der Beitragsleistung ausgeschlossen werden können. Bevor zu diesem letzten Mittel gegriffen wird, ist jedoch stets eine Drittauszahlung an die Betreuungseinrichtung als mildere Massnahme anzuordnen.

#### § 8d Rückerstattungspflicht

Selbstverständlich müssen Leistungen, die durch unwahre oder unvollständige Angaben erwirkt worden sind, mit Zins zurückerstattet werden. Überdies hat die Subventionsbehörde in solchen Fällen stets zu prüfen, ob in Anwendung von § 93 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161) bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige wegen Betrugs (Art. 146 StGB) einzureichen sei.

#### § 9 Förder- und Investitionsbeiträge an anerkannte Einrichtungen

Bei den gemäss Absatz 1 vorgesehenen Beiträgen für besondere Leistungen handelt es sich um ein Mittel zur Qualitätssicherung bzw. -steigerung. Im Einzelnen wird hierzu auf die Ausführungen unter Ziff. 2.5 vorstehend verwiesen.

Die in Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit der Zusicherung von Investitionsbeiträgen entspricht dem geltenden Recht. Es handelt sich um eine «Kann-Vorschrift», von der bisher allerdings nur mit grosser Zurückhaltung Gebrauch gemacht worden ist.

#### § 9a Angebotssteuerung und Qualitätsentwicklung

Diese Bestimmung soll einerseits eine Planungshilfe sein und andererseits ebenfalls der Qualitätsentwicklung dienen. Nebst einer Auskunftspflicht der Betreuungseinrichtungen ist auch hier die Möglichkeit von Fördermassnahmen vorgesehen und zwar in Form eines Informationsaustausches zwischen der Betreuungseinrichtung und der Stadt Zug. Zuständige Stelle hierfür ist die Abteilung Kind Jugend Familie des Bildungsdepartements .

#### § 24a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Mit dieser intertemporalen Vorschrift sollen allfällige zusätzlichen Belastungen für Eltern bzw. Erziehungsberechtigte, deren Kind(er) bisher einen subventionierten Betreuungsplatz belegen konnte(n), etwas abgefedert werden. Um in den Genuss dieser zusätzlichen Leistungen zu gelangen, müssen die Erziehungsberechtigten einen entsprechenden Antrag an die Abteilung Kind Jugend Familie stellen. Im Einzelnen verweisen wir hierzu auf die Ausführungen unter Ziff. 2.2.3 vorstehend.

### 3.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

An dem Hearing vom 25. Oktober 2017 hatten die Teilnehmenden (im Grossen Gemeinderat vertretene politische Parteien und Vertreterinnen und Vertreter von Kitas) die Gelegenheit, Rückmeldungen zum Revisionsentwurf zu geben. Diese Form der Vernehmlassung wurde sehr geschätzt, da dadurch gezielt auf die Feedbacks und Anliegen der Anwesenden eingegangen werden konnte. Vonseiten der Teilnehmenden wird die vorgeschlagene Reglementsrevision grundsätzlich unterstützt. Einwände gab es hinsichtlich der vorgeschlagenen Vermögensobergrenze, die aus Sicht von FDP und SVP zu hoch festgelegt wurde. Zudem wird sehr bedauert, dass die Einhaltung der kindbesuisse-Lohnempfehlungen nicht ins Reglement eingeflossen sind. Weitere Anpassungen betrafen Formulierungen und Präzisierungen. So wurde gewünscht, im Reglement den Unterschied zwischen einer bewilligten und einer anerkannten Kindertagesstätte stärker hervorzuheben. Auch wird aufgrund der Rückmeldungen im Reglementtext (§ 7 Abs. 2 Bst. b) präzisiert, dass Kinder von drei Monaten bis zum Eintritt in die erste Primarschulklasse anspruchsberechtigt für Betreuungsgutscheine sind. Bei der Steuerveranlagung wird noch eine Beurteilungsgrundlage konkretisiert. Weiter wird gefordert, dass die Daten betreffend Angebot, Auslastung und Nachfrage auch bei anerkannten Kitas ausserhalb der Stadt Zug erhoben werden. Weitere Rückmeldungen zur Umsetzung des neuen Modells werden im Rahmen der Vollziehungsverordnung umgesetzt.

### 4. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- das neue Finanzierungsmodell «Betreuungsgutscheine» für die Betreuung in Kindertagesstätten einzuführen,
- die Änderung des 2. Abschnitts des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern zum Beschluss zu erheben und
- die Motion der FDP-Fraktion vom 8. September 2015 betreffend Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung als erfüllt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 19. Dezember 2017

Stadtrat von Zug  
Dolfi Müller  
Stadtpräsident

Martin Würmli  
Stadtschreiber

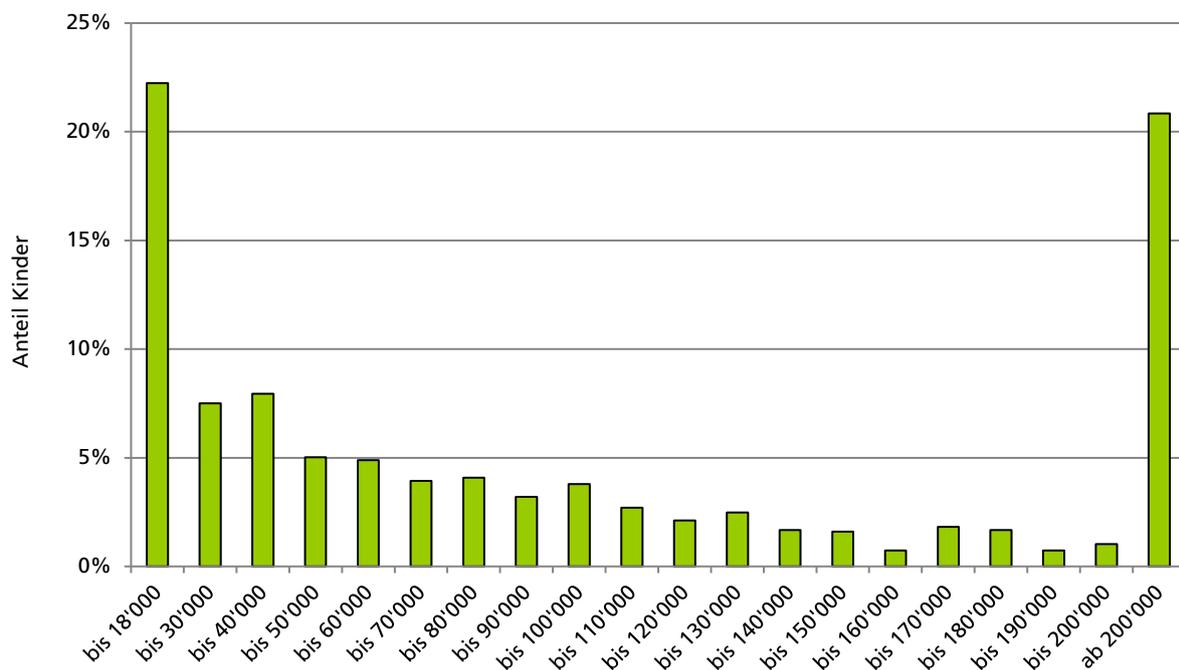
Beilagen:

1. Beschlussentwurf
2. Änderungserlass
3. Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern in der geltenden Fassung

Die Vorlage wurde vom Bildungsdepartement in Zusammenarbeit mit dem städtischen Rechtsdienst verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadträtin Vroni Straub-Müller, Departementsvorsteherin, Tel. 041 728 21 41

## Anhang

Darstellung Anhang 1: Einkommensverteilung der Zuger Familien mit Kindern von 0 bis 4 Jahren



steuerbares Einkommen inkl. 10% des Vermögens über CHF 100'000

Quelle: Darstellung Interface aufgrund der Steuerdaten Stadt Zug, Stand 31.12.2014.

Darstellung Anhang 2: Tariftabelle Betreuungsgutscheine Stadt Zug

Massgebendes Einkommen in CHF		Selbstbehalt der Eltern in %		Höhe Betreuungsgutschein in CHF pro Tag Kinder > 18 Monate	
von	bis	von	bis	Von	bis
0	18'000	15,6%		108,00	
18'001	20'000	15,6%	17,3%	108,00	105,90
20'001	22'000	17,3%	18,9%	105,90	103,80
22'001	24'000	18,9%	20,6%	103,80	101,60
24'001	26'000	20,6%	22,2%	101,60	99,50
26'001	28'000	22,2%	23,9%	99,50	97,40
28'001	30'000	23,9%	25,6%	97,40	95,30
30'001	32'000	25,6%	27,2%	95,30	93,20
32'001	34'000	27,2%	28,9%	93,20	91,10
34'001	36'000	28,9%	30,5%	91,10	88,90
36'001	38'000	30,5%	32,2%	88,90	86,80
38'001	40'000	32,2%	33,8%	86,80	84,70
40'001	42'000	33,8%	35,5%	84,70	82,60
42'001	44'000	35,5%	37,1%	82,60	80,50
44'001	46'000	37,1%	38,8%	80,50	78,40
46'001	48'000	38,8%	40,4%	78,40	76,20

Massgebendes Einkommen in CHF		Selbstbehalt der Eltern in %		Höhe Betreuungsgutschein in CHF pro Tag Kinder > 18 Monate	
von	bis	von	bis	Von	bis
48'001	50'000	40,4%	42,1%	76,20	74,10
50'001	52'000	42,1%	43,8%	74,10	72,00
52'001	54'000	43,8%	45,4%	72,00	69,90
54'001	56'000	45,4%	47,1%	69,90	67,80
56'001	58'000	47,1%	48,7%	67,80	65,60
58'001	60'000	48,7%	50,4%	65,60	63,50
60'001	62'000	50,4%	52,0%	63,50	61,40
62'001	64'000	52,0%	53,7%	61,40	59,30
64'001	66'000	53,7%	55,3%	59,30	57,20
66'001	68'000	55,3%	57,0%	57,20	55,10
68'001	70'000	57,0%	58,6%	55,10	52,90
70'001	72'000	58,6%	60,3%	52,90	50,80
72'001	74'000	60,3%	61,9%	50,80	48,70
74'001	76'000	61,9%	63,6%	48,70	46,60
76'001	78'000	63,6%	65,3%	46,60	44,50
78'001	80'000	65,3%	66,9%	44,50	42,40
80'001	82'000	66,9%	68,6%	42,40	40,20
82'001	84'000	68,6%	70,2%	40,20	38,10
84'001	86'000	70,2%	71,9%	38,10	36,00
86'001	88'000	71,9%	73,5%	36,00	33,90
88'001	90'000	73,5%	75,2%	33,90	31,80
90'001	92'000	75,2%	76,8%	31,80	29,60
92'001	94'000	76,8%	78,5%	29,60	27,50
94'001	96'000	78,5%	80,1%	27,50	25,40
96'001	98'000	80,1%	81,8%	25,40	23,30
98'001	100'000	81,8%	83,5%	23,30	21,20
100'001	102'000	83,5%	85,1%	21,20	19,10
102'001	104'000	85,1%	86,8%	19,10	16,90
104'001	106'000	86,8%	88,4%	16,90	14,80
106'001	108'000	88,4%	90,1%	14,80	12,70
108'001	110'000	90,1%	91,7%	12,70	10,60
110'001	120'000	92,2%	92,2%	10,00	10,00
ab 120'000			100,0%		0

Quelle: Berechnungen Interface.

## Beschlussentwurf für 2. Lesung

### Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

#### **betreffend neues Finanzierungsmodell «Betreuungsgutscheine» für die Betreuung in Kindertagesstätten; Teilrevision des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern**

Der Grosse Gemeinderat von Zug **beschliesst** in Kenntnis von Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2469 vom 19. Dezember 2017 (1. Lesung) und Nr. Vorlage-Nr. vom Datum (2. Lesung):

1. Das neue Finanzierungsmodell «Betreuungsgutscheine» für die Betreuung in Kindertagesstätten wird eingeführt.
2. Die Änderung des Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern (Reglement Betreuung) wird zum Beschluss erhoben.
3. Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 8 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005.
4. Diese Änderung wird im Amtsblatt des Kantons Zug bekannt gegeben und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.
5. Die Kosten für das neue Finanzierungsmodell «Betreuungsgutscheine» werden in der Erfolgsrechnung unter Konto 3637.35/3800 «Betreuungsgutscheine» verbucht.
6. Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2019 in Kraft.
7. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
8. Gegen diesen Beschluss kann
  - a) gemäss § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 39 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt 20 Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.

- b) gemäss § 17<sup>bis</sup> des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 67 ff. des Wahl- und Abstimmungsgesetzes wegen Verletzung des Stimmrechts beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.

Zug,

Hugo Halter  
Präsident

Martin Würmli  
Stadtschreiber

Referendumsfrist: