



Grosser Stadtrat der Stadt Schaffhausen

Bildungskommission

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

**Vorlage des Stadtrats vom 12. Dezember 2023:
Einführung von Betreuungsgutscheinen in der familien- und schulergänzenden
Kinderbetreuung in der Stadt Schaffhausen**

Bericht und Antrag der Bildungskommission vom 8. Juli 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bildungskommission hat die **Vorlage des Stadtrates vom 12. Dezember 2023 Einführung von Betreuungsgutscheinen in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Schaffhausen** an vier Sitzungen (28. Februar 2024, 27. März 2024, 3. April 2024 und 22. Mai 2024) eingehend und abschliessend beraten.

Dieser Bericht gibt eine kurze Einsicht in die Beratungen der Bildungskommission.

1. Beratungsablauf

1.1. Erste Lesung

In der ersten Sitzung wurde die Vorlage durch Bildungsreferent Dr. Raphaël Rohner, Katrin Huber, Stabsleiterin Bildung, Peter Hruza, externer Berater Büro Communis und Alexander Klett, Abteilungsleiter Kinder- und Jugendbetreuung ausführlich vorgestellt.

1.2. Zweite Lesung Aufgeworfene Fragenkomplexe

Praktikumsjahr

Praktikumsjahr als Problem. Vorgabe, dass die Kitas die Jugendlichen in eine Vorlehre anstatt in ein Praktikumsjahr nehmen – könnte dies irgendwie umgesetzt werden? Praktika machen teilweise Sinn (Berufliche Orientierung, FMS, Vorbereitung auf Studium, etc.). Bei einer Anhäufung an Praktikumsverträgen innerhalb einer Trägerschaft schreitet das Berufsbildungsamt ein. In den heutigen Leistungsvereinbarungen ist geregelt, wie viele Ausbildungsplätze von der jeweiligen Einrichtung angeboten werden müssen. Hier wäre eine Verpflichtung, dass die Anzahl an Praktikum-/Vorlehrstellen die Anzahl an angebotenen Lehrstellen nicht überschreiten darf, aus fachlicher Sicht denkbar.

Welche Herausforderungen hätten Kitas, wenn sie ihre Bewilligung nach den Vorgaben von QualiKita erhalten würden?

Hier ist die Frage aufgetaucht, warum es in anderen Kantonen sehr viele private Kitas hat. Mindestens im Kanton Zürich ist es so, dass sich die Gemeinden offensichtlich am Prozess der QualiKita-Zertifizierung mit Kosten beteiligen. Eine Zertifizierung kostet pro Kita bis zu 10'000 Franken.

Wie werden Kinder mit besonderem Unterstützungsbedarf ermittelt, unabhängig von offiziellen geistig oder körperlich beeinträchtigten Kindern?

Dies zeigt sich durch fundierte und regelmässige (schriftliche) Beobachtungen im Alltag, die folglich auch fachlich ausgewertet werden müssen. Auch können Schilderungen durch die Erziehungsberechtigten resp. Dritter den besonderen Bedarf unterstreichen.

Gibt es eine Vorgabe zur regelmässigen Standortbestimmung von Kindern und individueller Förderung von Kindern?

Die kantonale Stelle für Aufsicht und Bewilligung führt Stichproben in den Kitas durch, die auch die Sichtung der Beobachtungsdokumentation beinhaltet. Eine konkrete Vorgabe (Menge) gibt es hierfür nicht. Jedoch ist das Instrument der Beobachtung in der heutigen Zeit ein fester Bestandteil des Betreuungsalltags. Die individuelle Förderung ist sicherlich stark abhängig von der Qualität und dem Know-How in der Kita.

Wer hat Einsicht in die Konzepte der Kitas?

Nimmt die Stadt eine zusätzliche Verantwortung wahr, oder bezahlt sie nur Subventionen aus und hofft, dass der Kanton die Kontrollen seriös erledigt? Stand heute werden die Konzepte der Kitas alle zwei Jahre eingefordert und durch die Abteilungsleitung Kinder- und Jugendbetreuung gesichtet. Auch müssen alle Änderungen des Angebots an die Abteilungsleitung gemeldet werden

Rechtliche Fakten, Danke, Dr. Raphaël Rohner

Recht geht vor, Bundesrecht bricht kantonales Recht, kantonales Recht bricht Gemeinderecht. Wiederholungen auf tieferer rechtlicher Ebene machen daher keinen Sinn.

Auf die Vorlage wurde mit 7 : 0 Stimmen eingetreten.

**1.3. Dritte Lesung
Aufgeworfene Fragenkomplexe**

Thema Flatrate

Einschätzung Peter Hruza: Ein zentrales Ziel der Subventionierung von Betreuung ist, dass Familien ihr Einkommen selbständig erwirtschaften können und somit nicht in die Sozialhilfe abrutschen. Dies bedingt, dass bei Familien mit tiefen Einkommen die Betreuung mit einem hohen Anteil subventioniert wird. Die Flatrate müsste entsprechend hoch angesetzt sein. Eine solche hohe Flatrate über alle Familien wäre

jedoch sehr teuer, sprich nicht finanzierbar. Finanzierbar wäre somit nur eine tiefere Flatrate. Dies hätte jedoch zur Folge, dass sich Arbeit für Familien mit tiefen Einkommen finanziell nicht mehr lohnt, sprich der Lohn von den Betreuungskosten aufgefressen würde. Somit würden mehr Familien in der Sozialhilfe landen und weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Familien mit höheren Einkommen könnten dafür von «Mitnahmeeffekten» profitieren. Eine einkommensabhängige Subventionierung ist quasi der «Kompromiss» zwischen der Unterstützung von Familien mit tiefen Einkommen und den finanzpolitischen Ausgaberealitäten der Stadt.

1.4. Vierte Lesung

Hier wurde detailliert über jeden Artikel der Verordnung abgestimmt, meistens wurden Anträge der SP/JUSO-Fraktion mit 4 : 3 Stimmen abgelehnt.

Den Kollegen von der SVP und FDP war das obligatorische Referendum wichtig, welches in der Abstimmung mit 4 : 3 Stimmen unterlag.

2. Anträge

Die Kolleginnen und Kollegen werden die in der Kommission gestellten Anträge wieder stellen, was ihr gutes Recht ist.

3. Schlussabstimmung

Der Vorlage des Stadtrats vom 12. Dezember 2023: Einführung von Betreuungsgutscheinen in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Schaffhausen wurde in der **Schlussabstimmung mit den beschlossenen Änderungen mit 4 : 0 Stimmen, bei 3 Enthaltungen**, zugestimmt.

Anträge

(Änderungen fett und kursiv)

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrats vom 12. Dezember 2023 betreffend der Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Stadt Schaffhausen. **sowie vom Bericht und Antrag der Bildungskommission vom 8. Juli 2024.**
2. Die **von der Bildungskommission geänderte** «Verordnung über die finanzielle Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung» (RSS 680.1) wird vom Grossen Stadtrat genehmigt und verabschiedet.
3. Der Grosse Stadtrat nimmt das «Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung» (RSS 680.3) zur Kenntnis.
4. Die Ziffer 2 dieses Beschlusses unterliegt, gestützt auf Art. 25 lit. b der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum.
5. Das am 7. Mai 2022 erheblich erklärte Postulat (Nr. 01/22) «Kantonale Krippen- subvention besser verteilen» von Grossstadtrat Matthias Frick (SP) wird abgeschrieben.

Beilagen:

- Beilage 1: Verordnung Variante Bildungskommission («Verordnung über die finanzielle Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung» (RSS 680.1))
- Beilage 2: Kurzgutachten der Stadt Schaffhausen Stadtkanzlei, Verhältnis zwischen Gesetzes- und Finanzreferendum sowie Gebundenheit der Ausgaben am Beispiel der Betreuungsgutscheine für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Für die Bildungskommission:

Urs Tanner (parteilos)
Präsident

Schaffhausen, 8. Juli 2024

Verordnung über die finanzielle Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung

vom [Erlassdatum]

[Der Grosse Stadtrat,

gestützt auf Art. 25 lit. b der Stadtverfassung vom 25. September 2011,

erlässt folgende Verordnung:]

Art. 1

¹ Diese Verordnung bildet die Grundlage für die Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung durch die Stadt Schaffhausen. Zweck

² Sie regelt die Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung während der Vorschule und der obligatorischen Schulzeit sowie die finanziellen Leistungen der Stadt Schaffhausen an die Erziehungsberechtigten.

Art. 2

¹ Die Unterstützung durch die Stadt Schaffhausen verfolgt folgende Ziele Ziele:
Ziele:

- a. Fördern eines attraktiven Wohn- und Arbeitsumfeldes;
- b. Erleichtern der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung oder des Wiedereinstiegs in eine berufliche Tätigkeit, inkl. Teilnahme an Eingliederungsmassnahmen der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung oder der Sozialhilfe;
- c. Vermindern der Abhängigkeit von der Sozialhilfe;
- d. Verbessern der sozialen und sprachlichen Integration und der Chancengerechtigkeit der Kinder;
- e. Umsetzen der Empfehlungen oder Verfügungen einer kantonalen oder kommunalen Behörde oder Fachstelle zum Schutz oder Wohl des Kindes.

Art. 3

Grundsätze

¹ Die Organisation und Finanzierung familien- und schulergänzender Kinderbetreuung sind grundsätzlich Aufgabe der Erziehungsberechtigten.

² Die Benützung der Betreuungseinrichtungen ist freiwillig und entgeltlich. Der Besuch einer familien- oder schulergänzenden Betreuungseinrichtung soll allen Kindern unabhängig von der finanziellen Situation ihrer Erziehungsberechtigten möglich sein.

³ Die Stadt Schaffhausen leistet an die Erziehungsberechtigten nach Massgabe dieser Verordnung individuelle Beiträge an die Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Sie berücksichtigt bei der Ausrichtung und der Festlegung der Höhe der Beiträge die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten.

⁴ Die Stadt kann eigene Betreuungsangebote führen oder mit Dritten zusammenarbeiten.

⁵ Es besteht kein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz.

Art. 4

Begriffe

¹ Als Betreuungsangebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung gelten:

- a. Kindertagesstätten;
- b. Tagesfamilien, welche die Meldepflicht nach Art. 12 PAVO erfüllen;
- c. Tagesstrukturen für Schulkinder;
- d. Der Stadtrat kann im Reglement weitere Betreuungsformen benennen, welche zur Erfüllung der Ziele gemäss Art. 2 beitragen.

² Die Vorschule umfasst Kinder im Alter von drei Monaten bis zum Eintritt in den Kindergarten.

³ Als Kleinkinder werden Kinder zwischen drei und 18 Monaten bezeichnet.

⁴ Die obligatorische Schulzeit wird im kantonalen Schulgesetz (SHR 410.100) definiert.

⁵ Erziehungsberechtigt sind Eltern oder andere Personen, welche Inhaberinnen und/oder Inhaber der elterlichen Sorge sind.

⁶ Eine Lebensgemeinschaft gilt als gefestigt, wenn seit mindestens zwei Jahren ein gemeinsamer Haushalt besteht.

⁷ Kinder mit besonderen Bedürfnissen sind Kinder, die eine gezielte Integration, Betreuung und Förderung brauchen. In der Regel sind

es Kinder mit einer körperlichen und/oder geistigen Beeinträchtigung, gesundheitlichen Beeinträchtigungen, sozialen Auffälligkeiten oder Entwicklungsverzögerungen.

Art. 5

¹ Die Stadt leistet Beiträge zur Vergünstigung der Inanspruchnahme eines Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung: Beiträge der Stadt

- a. während der Vorschule für den Besuch von Kindertagesstätten oder Tagesfamilien;
- b. während der obligatorischen Schulzeit für den Besuch von Tagesstrukturen oder Tagesfamilien.

² Betreuungseinrichtungen müssen Bedingungen erfüllen, damit Beiträge geleistet werden. Die Bedingungen werden im Reglement festgelegt.

³ Die Stadt schliesst mit Betreuungseinrichtungen, welche die Bedingungen erfüllen, eine Zusammenarbeitsvereinbarung ab.

Art. 6

Die Betreuung der Kinder hat in allen Betreuungsangeboten zu mindestens 75 % in deutscher Sprache zu erfolgen. Deutschsprachiger
Betreuungsanteil

Art. 7

Anspruchsberechtigt sind Erziehungsberechtigte mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Stadt Schaffhausen. Wenn bei zwei Erziehungsberechtigten nicht beide in der Stadt wohnhaft sind, muss das Kind und die beantragende erziehungsberechtigte Person den Wohnsitz in der Stadt Schaffhausen haben. Anspruchsberechtigung

Art. 8

¹ Als massgebendes Einkommen wird das Einkommen der antragstellenden erziehungsberechtigten Person/en betrachtet. Lebt/leben die erziehungsberechtigte/n Person/en in ungetrennter Ehe oder einer gefestigten Lebensgemeinschaft, so werden die beiden Einkommen zusammengezählt, soweit sie nicht bereits in einer gemeinsamen Steuerveranlagung zusammen erfasst sind. Massgebendes Einkommen

² Das massgebende Einkommen wird aufgrund der jeweils neuesten rechtskräftigen Steuerveranlagung festgelegt. Liegt die letzte Steuerveranlagung mehr als zwei Jahre zurück, liegt keine Steuer-

veranlagung vor oder haben sich die Verhältnisse wesentlich verändert, so ist das massgebende Einkommen aufgrund aktueller Dokumente zu belegen und zu ermitteln.

³ Das für die Berechnung der Beiträge massgebende Einkommen setzt sich zusammen aus:

- a. Dem steuerbaren Einkommen (Ziff. 390 der Steuererklärung);
- b. Zuzüglich 10% des steuerbaren Vermögens (Ziff. 495 der Steuererklärung).

⁴ Bei Personen, die der Quellensteuer unterliegen, entspricht das massgebende Einkommen dem Bruttoeinkommen abzüglich einer Pauschale von 25%, sofern keine ordentliche Veranlagung vorliegt.

Art. 9

Pflichten der
Anspruchsbe-
rechtigten

¹ Die Erziehungsberechtigten reichen den Antrag ein. Der vollständige Antrag ist vor Betreuungsbeginn einzureichen. Es erfolgt keine rückwirkende Zahlung bei verspäteter oder unvollständiger Einreichung der Unterlagen. Die Details zu den notwendigen Unterlagen werden im Reglement geregelt.

² Die Anspruchsberechtigten sind verpflichtet, der Stadt:

- a. die zur Bemessung benötigten Auskünfte vollständig und wahrheitsgetreu anzugeben sowie die zweckdienlichen Unterlagen einzureichen.
- b. Veränderungen der Verhältnisse, die eine Änderung des Anspruchs zur Folge haben könnten, innert Monatsfrist seit Eintreten der Veränderung mitzuteilen.

³ Zu Unrecht erhaltene Beiträge sind zurückzuerstatten.

⁴ Eine Pflichtverletzung kann zu einem Leistungsausschluss führen.

⁵ In Fällen grösserer Härte kann der Stadtrat die Rückerstattungsforderung reduzieren oder erlassen.

Art. 10

¹ Die Höhe der Beiträge ist abhängig vom massgebenden Einkommen. Es werden Beiträge bis zu einem massgebenden Einkommen von CHF 160'000 ausbezahlt. Beiträge

² Die Erziehungsberechtigten zahlen in jedem Fall einen minimalen Beitrag an die familien- und schulergänzende Betreuung ihrer Kinder.

³ Für Kleinkinder kann ein Zuschlag gewährt werden.

⁴ Beiträge des Kantons, von Arbeitgebenden oder Dritten an die Kinderbetreuung werden bei der Berechnung der Beiträge berücksichtigt.

⁵ Für die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen können spezielle Regelungen festgelegt werden.

⁶ Die Festsetzung der Beiträge erfolgt bei Antragstellung. Es erfolgt eine Anpassung, wenn sich die Verhältnisse ändern. Der zuständige Bereich überprüft die Beiträge regelmässig.

⁷ **Es werden maximal 251 Betreuungstage pro Jahr unterstützt**

⁸ Die Höhe der Beiträge und die Auszahlungsdetails regelt der Stadtrat im Reglement.

Art. 11

¹ Führen unwahre Angaben über die Familien-, Einkommens- oder Vermögensverhältnisse zu einem zu hohen Beitrag der Stadt, fordert die Stadt die Differenz rückwirkend zurück oder verrechnet die Rückforderung mit laufenden Ansprüchen. Rückerstattung
von Beiträgen

² Der Rückforderungsanspruch durch die Stadt erlischt mit dem Ablauf des fünften Jahres, nachdem der zuständige Bereich davon Kenntnis erhalten hat.

Art. 12

¹ Die Stadt kann Beiträge für Projekte in Betreuungseinrichtungen sprechen, welche der Qualitätsverbesserung (z.B. Ausbildungsplätze, Förderung Qualität) oder der Förderung und/oder Integration von Kindern mit speziellen Bedürfnissen (z.B. Sprachförderung, Behinderungen) dienen. Förderbeiträge
und
Qualitätsentwicklung

² Die Stadt kann höhere subjektorientierte Beiträge für die Betreuung in Einrichtungen sprechen, welche über die gesetzlichen Best-

immungen hinaus die Anforderungen von anerkannten Qualitätslabels erfüllen. Die anerkannten Qualitätslabel sind im Reglement benannt.

³ Kindertagesstätten, die sich mit einem anerkannten Qualitätslabel zertifizieren oder rezertifizieren lassen, werden von der Stadt finanziell unterstützt.

⁴ Es besteht kein Rechtsanspruch.

Art. 13

Reglement Der Stadtrat regelt den Vollzug dieser Verordnung in einem Reglement.

Art. 14

Inkraftsetzung Die vorliegende Verordnung tritt auf den 1. August 2025 in Kraft und ersetzt die Verordnung über die Subventionierung der familien- und schulergänzende Kinderbetreuung vom 25. September 2005. |

Verhältnis zwischen Gesetzes- und Finanzreferendum sowie Gebundenheit der Ausgaben am Beispiel der Betreuungsgutscheine für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Ausgangslage

Mit der Verordnung über die finanzielle Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung soll die gesetzliche Grundlage geschaffen werden für die Ausrichtung von finanziellen Beiträgen der Stadt Schaffhausen an erziehungsberechtigte Personen, deren Kinder in Kindertagesstätten, Tagesfamilien oder Tagesstrukturen betreut werden und bei denen die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt werden. Die Verordnung (materiell-rechtliches Gesetz auf städtischer Stufe) selbst gilt jedoch nicht als Ausgabenbeschluss. Es legt lediglich den gesetzlichen Rahmen für die Ausrichtung der genannten Beiträge fest. Der Erlass von Vollzugsbestimmungen, insbesondere die Festlegung der Beitragshöhe wird an den Stadtrat weiterdelegiert. Dennoch ergeben sich aus dem Erlass der Verordnung unweigerlich - zumindest mittelbar - gewisse Kosten.

Vor diesem Hintergrund stellen sich die beiden Fragen, ob vorliegend die Regeln des Gesetzes- oder des Ausgabenreferendums zur Anwendung gelangen und wie es um die Gebundenheit der sich aus der Verordnung ergebenden Ausgaben steht.

Verhältnis Gesetzes- und Finanzreferendum

Gemäss Art. 25 lit. b Stadtverfassung gilt das Gesetzesreferendum für allgemeinverbindliche Verordnungen des Grossen Stadtrats, also für den Erlass oder Änderungen von generell abstrakten Normen (Gesetz auf städtischer Stufe). Der Erlass von generell abstrakten Normen kann - muss aber nicht - finanzielle Ausgaben zur Folge haben. Derartige Erlasse unterstehen dem fakultativen Referendum. Den Materialien zur Totalrevision der Stadtverfassung lässt sich nichts entnehmen, das diesen Grundsatz einschränken würde. Demnach gilt das fakultative Gesetzesreferendum für sämtliche Verordnungen des Grossen Stadtrats, unabhängig davon, ob damit Ausgaben verursacht werden, die potentiell über der Schwelle des Finanzreferendums liegen.

Demgegenüber gelten die Bestimmungen zum Finanzreferendum (fak. Ref. gemäss Art. 25 lit. e und f bzw. obl. Ref. gemäss Art. 10 lit. d und e Stadtverfassung) für Beschlüsse über neue einmalige oder wiederkehrende Ausgaben. Das heisst, die Regeln des Finanzreferendums kommen für individuelle, definierte, konkrete Ausgabenbeschlüsse bzw. -bewilligungen, wie zum Beispiel Baukredite oder Objektkredite zur Anwendung.

Damit ist bereits aufgrund des Wortlauts der Verfassung hinlänglich klar, dass der Erlass der vorliegenden Verordnung, mit welcher die Betreuungsgutscheine für ausserfamiliär betreute Kinder eingeführt werden sollen, den Bestimmungen des Gesetzesreferendums untersteht. Insbesondere gilt es zu beachten, dass mit der genannten Verordnung keine unmittelbaren Ausgaben (individuell-konkrete Beiträge) beschlossen werden. Auch auf Gesetze, die auf generell abstrakte Weise die Voraussetzungen definieren, nach welchen

staatliche Finanzmittel (z.B. Beiträge oder Subventionen) ausbezahlt werden können und in denen die Höhe der Beiträge festgelegt werden, finden die Regeln des Gesetzesreferendums statt.

Es ist nicht ersichtlich, dass in anderen Kantonen für die Frage des Verhältnisses zwischen Gesetzes- und Finanzreferendum eine abweichende Praxis bestehen würde, zumal dies mit schwierigen Praxisfragen verknüpft wäre. Jede Verordnung müsste auf ihre möglichen Kosten heruntergebrochen werden, die ihrerseits noch von weiteren Beschlüssen des Parlaments, der Regierung und der Verwaltung abhängig wären. Eine referendumssichere Kostenschätzung wäre kaum möglich.

Sodann hat das Bundesgericht in BGE 102 Ia 457 in Zusammenhang mit der Delegation von Ausgabenbefugnissen an die Exekutive festgehalten, dass diese auf dem Wege der Rechtsetzung und unter Beachtung der Mitwirkungsrechte des Volkes zu erfolgen hat, welche die Verfassung für den Erlass von Rechtssätzen vorsieht (hier: fak. Ref.). Dies gilt selbst dann, wenn das Finanzreferendum ein obligatorisches Mitspracherecht begründet, gegen rechtsetzende Erlasse jedoch nur ein fakultatives Referendum besteht. Dass durch das Gesetzesreferendum das weitergehende Mitwirkungsrecht des Finanzreferendums ausgeschaltet wird, ist nach Bundesgericht zulässig und findet sich auch in anderen Bereichen. Dies fliesst aus dem Grundsatz, dass die Stimmberechtigten nicht zwei Mal über den gleichen Gegenstand entscheiden sollen, wenn eine politische Entscheidung bereits dem Gesetzesreferendum unterstand. In der Stadt Schaffhausen kommt noch hinzu, dass die Hürde für die Ergreifung des fakultativen Referendums äusserst gering ist, weshalb der adäquate Einbezug der Stimmbevölkerung auch beim Gesetzesreferendum sichergestellt ist. Die Hürde wurde bei der letzten Totalrevision der Stadtverfassung bewusst derart tief belassen (vgl. Materialien). Entsprechend kann nicht von einer kategorischen Umgehung des Stimmvolks ausgegangen werden.

Gebundenheit der aus der Verordnung fliessenden Ausgaben (Gesamtheit der einzelnen Beiträge an Erziehungsberechtigte und der Förderbeiträge)

Eine Ausgabe kann einerseits bereits aufgrund des Erlasses einer besonders detaillierten gesetzlichen Grundlage als gebunden gelten. Andererseits kann hinsichtlich einer Ausgabe in der gesetzlichen Grundlage ein derart grosser Handlungsspielraum verbleiben, dass die Ausgabe als neu eingestuft werden muss. Idealerweise geht aus der gesetzlichen Grundlage hervor, ob damit bereits Ausgaben in einem bestimmten Umfang als bewilligt gelten oder ob der darauf basierende Ausgabenbeschluss gesondert beurteilt werden soll. Lässt sich dies dem Wortlaut nicht eindeutig entnehmen, ist mit Blick auf den Zweck des Ausgabenreferendums zu überlegen, ob mit der Rechtsgrundlage auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden sind. Je nachdem, welche der beiden Annahmen zutrifft, unterliegt die Ausgabe bei Überschreiten der massgebenden Schwelle dem Finanzreferendum oder eben nicht.

Der verfassungspolitische Zweck des Ausgabenreferendums besteht darin, den Bürgerinnen und Bürgern bei Beschlüssen über erhebliche Ausgaben, die sie als Steuerzahlerinnen und Steuerzahler mittelbar treffen, ein Mitspracherecht zu sichern. Dagegen soll das Volk nicht zwei Mal befragt werden, wenn zunächst über die Übernahme einer Aufgabe durch das Gemeinwesen und anschliessend über die damit verbundenen Ausgaben entschieden werden muss. Die Stimmberechtigten sollen somit in dem Zeitpunkt entscheiden, wenn eine hinreichend genau absehbare politische Entscheidung für die Tötigung einer staatlichen Ausgabe beschlossen wird. Dies kann beim Erlass des Gesetzes für die Ermächtigung zur Vornahme einer – gebundenen – oder beim Beschluss der – neuen – Ausgabe der Fall sein.

Um die Frage nach der Gebundenheit der Beiträge an die Erziehungsberechtigten (Betreuungsgutscheine) zu beantworten, hilft es zunächst den Begriff der Ausgabe näher zu definieren bzw. festzulegen, welcher Akt genau eine Ausgabe zur Folge hat. Wie bereits weiter oben ausgeführt, wird mit der blossen Verabschiedung der neuen Kinderbetreuungsverordnung noch keine konkrete Ausgabe im Sinne des Finanzrechts getätigt. Der Erlass dieser Verordnung hat in einem ersten Schritt lediglich die Schaffung einer für eine Ausgabe erforderlichen gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 17 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 4 Abs. 2 lit. a FHG zum Gegenstand. Mit anderen Worten: Durch den Erlass der Kinderbetreuungsverordnung allein wird noch keine konkrete Zahlung ausgelöst bzw. Ausrichtung von Beiträgen an die Erziehungsberechtigten vollzogen. Vielmehr werden darin bloss die Voraussetzungen für die Ausrichtung solcher Beiträge näher umschrieben und definiert. Zu beachten ist indes, dass die Verordnung (zusammen mit dem Reglement) eine Anspruchsgrundlage für die Erziehungsberechtigten schafft. Sofern sie nämlich die vorgegebenen Voraussetzungen erfüllen und ein entsprechendes Gesuch einreichen, haben sie einen rechtlich durchsetzbaren bzw. einklagbaren Anspruch auf Ausrichtung der Betreuungsgutscheine. Diese werden dann in einem zweiten Schritt im dafür vorgesehenen Verfahren durch einen entsprechenden Ausgabenbeschluss ausgelöst. Erst dadurch wird also eine effektive Ausgabe getätigt.

Massgebend ist in diesem Zusammenhang, dass mit der Verordnung über die finanzielle Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sowie dem dazugehörigen Reglement ein rechtlich durchsetzbarer Rechtsanspruch für die anspruchsberechtigten Erziehungsberechtigten geschaffen wird. Die Voraussetzungen und Bedingungen des Rechtsanspruchs werden auf Gesetzesstufe verankert (noch keine Ausgabe), weshalb diesbezüglich das Gesetzesreferendum zum Zuge kommt. Die tatsächliche Ausrichtung der einzelnen Beiträge, nach Prüfung des Gesuchs und der Ermittlung der genauen Beitragshöhe, ist demgegenüber nachgelagert und erfolgt in einer entsprechenden Verfügung. Sind die gesetzlichen Kriterien für die Ausrichtung (in Verordnung und Reglement) seitens Gesuchsteller erfüllt, gibt es indes hinsichtlich der Ausgabe keinen Handlungsspielraum mehr, weshalb sie als gebunden im Sinne von Art. 16 Abs. 1 lit. a und c FHG zu qualifizieren ist. Die Ausgabe ist gesetzlich zwingend. Sie ist nicht nur in Bezug auf das Finanzreferendum gebunden. Stattdessen liegt hier auch eine budgetmässige Gebundenheit vor. Das bedeutet, dass das Parlament im Rahmen der Beratung über das Budget den betreffenden Budgetkredit nicht nach Belieben ändern, kürzen oder streichen kann, da die zugrundeliegenden Ausgaben wie gesagt unabwendbar sind. Ihre Aufnahme im Voranschlag hat daher keine selbständige rechtliche Bedeutung, sondern nur noch deklaratorischen Charakter. Budgetmässig gebundene Ausgaben müssen vom Parlament zwingend bewilligt werden, da den Anspruchsberechtigten die Ausrichtung ihrer gesetzlich verbrieften Beiträge nicht mit der Begründung verweigert werden kann, die im Budget enthaltenen Mittel reichten nicht (für sämtliche Gesuchsteller) aus. Der durch Gesetz geschaffene Rechtsanspruch kann somit nicht durch das Budget eingeschränkt oder entzogen werden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2018.00590 vom 19. Dezember 2018, mit weiteren Hinweisen). Es kann also gesagt werden, dass sich die Höhe des notwendigen Budgetkredits nach dem tatsächlich anfallenden Bedarf in der Wirklichkeit richtet.¹ Eine derartige Gebundenheit ist nicht unüblich und kommt insbesondere beim Sozialhilferecht zum Tragen (Ausgabe wird dem Grundsatz nach im Gesetz verankert, wobei sich die effektive Höhe im Einzelfall ergibt und gestützt auf verbindliche Richtlinien bemessen wird. Die Ausrichtung von Sozialhilfegeldern ist ebenfalls nicht an das Vorhandensein eines [ausreichenden] Budgetkredits gebunden).

Grundsätzlich stellt sich hier ebenfalls die Frage, ob mit der Übertragung der Vollzugsaufgaben an den Stadtrat auch die Ausgabenkompetenz an den Stadtrat übertragen werden sollte. Immerhin heisst es in Art. 9 der Kinderbetreuungsverordnung, dass der Stadtrat die Höhe der Beiträge sowie die Auszahlungsmodalitäten in einem Reglement festhält. Eine derartige Formulierung legt nahe, dass der Stadtrat ebenfalls über den damit verbundenen Ausgabenbeschluss abschliessend befinden darf. Vielmehr noch: Die vollständige Übertragung des Vollzugs der Kinderbetreuungsverordnung (Erlass Reglement, Festlegung der Beitragshöhe, Konkretisierung der Anspruchsvoraussetzungen und Pflichten der Anspruchsberechtigten) ist nur dann sinnvoll, wenn damit auch die Berechtigung zur Ausrichtung der Beiträge im Einzelfall einhergeht. Aus den bestehenden Delegationsnormen ergibt sich somit nicht nur eine reine Übertragung der Sachkompetenz, sondern auch der Finanzkompetenz. Der Stadtrat wird ermächtigt, die entsprechenden Einzelausgaben zu tätigen und die Beiträge an die Erziehungsberechtigten auszurichten. In diesem Sinne liegt hier

¹ Dazu auch ein Praxisbeispiel aus der Stadt Winterthur: <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/stadtkanzlei/kommunikation-stadt-winterthur/medienmitteilungen-stadt-winterthur/bewilligung-gebundener-ausgaben>

auch eine Delegation der Ausgabenkompetenz an die Exekutive vor, wodurch diese Ausgaben sowohl dem Finanzreferendum entzogen werden als auch budgetmässig gebunden sind.

Zu beachten ist hingegen, dass die vorangehenden Ausführungen nur in Bezug auf die Beiträge an die Erziehungsberechtigten für die Vergünstigung der Inanspruchnahme eines Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Sinne von Art. 5 der Kinderbetreuungsverordnung gelten. Hinsichtlich der Förderbeiträge und Qualitätsentwicklung gemäss Art. 11 der Kinderbetreuungsverordnung kann keine Gebundenheit angenommen werden, da es sich hier um eine sog. Kann-Vorschrift handelt und diesbezüglich in der Verordnung ausdrücklich festgehalten wird, dass kein Rechtsanspruch besteht. Insofern herrscht hier ein übermässiger Handlungsspielraum, weshalb keine Gebundenheit angenommen werden kann.

Fazit: Die Ausgaben für die Betreuungsgutscheine an anspruchsberechtigte Erziehungsberechtigte, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, sind sowohl referendums- als auch budgetmässig gebunden, da sie auf einer gesetzlich verankerten und rechtlich durchsetzbaren Forderung gegenüber der Stadt beruhen. Demgegenüber gelten die Kosten für die Förderbeiträge und die Qualitätssicherung als neue Ausgaben und können daher im Rahmen der Budgetdebatte im Grossen Stadtrat angepasst, gekürzt oder gestrichen werden.

Marijo Caleta, Stadtschreiber i.V. und Leiter Rechtsdienst

13. Mai 2024, Schaffhausen