

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 83/2003

Sitzung vom 11. Juni 2003

813. Anfrage (Gemeindebeiträge an familienergänzende Betreuungsstrukturen in Finanzausgleichsgemeinden)

Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, hat am 10. März 2003 folgende Anfrage eingereicht:

In der Gemeinde Ottenbach wurde dem Verein Mittagstisch Ottenbach von der Schulgemeinde eine Defizitgarantie von rund 8000 Franken zugesprochen. Die Gemeinde kam im vergangenen Jahr in den Finanzausgleich. Nun hat der zuständige Sachbearbeiter offenbar diesen Beitrag gestrichen mit Berufung auf das Finanzausgleichsgesetz. Uns ist indessen bekannt, dass es im Kanton Zürich Gemeinden im Finanzausgleich gibt, welche dennoch mit Gemeindefinanzen eigene öffentliche, private und gemischt finanzierte Tagesstätten unterstützen können – mit dem Segen der Finanzdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie vereinbart sich das Vorgehen im Falle der Gemeinde Ottenbach mit den Zielen der Bildungsdirektion, deren Merkblatt für Aufsichtsinstanzen «Information und Interpretationen zur Aufsicht über Kinderkrippen», mit den überwiesenen Postulaten «Kantonales Impulsprogramm für Kindertagesstätten» und «Rahmenbedingungen für die Errichtung von Krippenplätzen in allen Gemeinden des Kantons Zürich»?
2. Wie kommt es zu dieser Ungleichbehandlung von Gemeinden im Finanzausgleich?
3. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass diese Diskriminierung der Einwohnerinnen und Einwohner von Finanzausgleichsgemeinden nicht statthaft ist und dem Gebot der Chancengleichheit widerspricht?
4. Wann gedenkt der Regierungsrat über entsprechende Gesetzes- oder Verordnungsrevisionen Klarheit und Rechtsgleichheit für alle Gemeinden im Kanton zu schaffen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Gabriela Winkler, Oberglatt, wird wie folgt beantwortet:

Politische Gemeinden und Schulgemeinden, die trotz Beiträgen aus dem Steuerkraftausgleichsfonds zum Ausgleich ihres Haushalts Steuern erheben müssten, die mehr als fünf Steuerprozent über dem Kantonsmittel liegen, erhalten vom Kanton einen Steuerfussausgleich (§ 26 Finanzausgleichsgesetz [FAG; LS 132.1]). Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Defizitabdeckung, d.h., der Kanton übernimmt den Teil der Gemeindeaufwendungen, die zu einem überdurchschnittlichen Steuerfuss führen würden. Ein System der Defizitabdeckung kann zu fragwürdigen Anreizen führen, da jede Erhöhung des Aufwands automatisch durch den Kanton abgedeckt würde. Der Gesetzgeber hat deshalb vorgesehen, dass die Voranschläge der Steuerfussausgleichsgemeinden geprüft werden müssen. Ausgaben und der Verzicht auf Einnahmen, die den Grundsätzen einer ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung widersprechen, werden nicht anerkannt (§ 28 FAG). Eine Gemeinde kann gleichwohl eine nicht ausgleichsberechtigte Ausgabe tätigen, sie muss aber in diesem Fall einen überdurchschnittlichen Steuerfuss in Kauf nehmen (§ 29 FAG). Es ist Sache der kantonalen Amtsstellen, zu entscheiden, was unter den Grundsätzen der ordnungs- und plangemässen Haushaltsführung einer Gemeinde zu verstehen ist. Dabei wird unterschieden zwischen der Frage, ob eine Aufgabe von der Gemeinde überhaupt zu erfüllen ist, und der Frage, wie die Gemeinde eine Aufgabe zu erfüllen hat. Die Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben ist in jedem Fall anzuerkennen. Schwieriger ist die Frage im Bereich gesetzlich nicht klar geregelter Aufgaben zu beantworten. Hier wird ein vergleichender Massstab angewendet, der die durchschnittlichen Verhältnisse in allen Gemeinden des Kantons berücksichtigt. Es wird eine wirksame, wirtschaftliche und sparsame Art der Aufgabenerfüllung verlangt. Die Ansätze des Kantons für gleichartige Aufwendungen dürfen nicht überschritten werden. Im Rahmen dieser Grundsätze kommt den kantonalen Behörden ein gewisses Ermessen zu, das sie pflichtgemäss auszuüben haben. In keinem Fall soll sich ein grundsätzlich unterschiedliches Leistungsniveau zwischen Steuerfussausgleichsgemeinden und den anderen Gemeinden im Kanton entwickeln.

Für den erstinstanzlichen Entscheid über die Anerkennung von Ausgaben im Rahmen des Steuerfussausgleichs ist das Gemeindeamt zuständig (§ 1 lit. b Ziffer 4 Delegationsverordnung; LS 172.14). Die Direktion der Justiz und des Innern ist Rekursinstanz. Ihr Rechtsmittelentscheid kann mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Mit dem der Anfrage zu Grunde liegenden Sachverhalt haben sich die Rechtsmittelinstanzen nicht befasst.

Die Motion «Kantonales Impulsprogramm für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen» wurde am 1. Juli 2002 vom Kantonsrat als Postulat an den Regierungsrat überwiesen (KR-

Nr. 125/2001). Bericht und Antrag liegen noch nicht vor. Das Postulat fordert den Regierungsrat auf, ein ähnliches Impulsprogramm vorzulegen, wie es der Bund geschaffen hat. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861) ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft und auf acht Jahre befristet. Die Finanzhilfen werden nur an neue Institutionen ausgerichtet oder an bestehende, die ihr Angebot wesentlich erhöhen.

Da der Mittagstisch Ottenbach bereits seit rund sechs Jahren besteht, würde diese Institution nicht durch Finanzhilfen des Bundes unterstützt (ausser der Mittagstisch würde sein Angebot – Betreuungszeit, Betreuungsplätze usw. – wesentlich erhöhen).

Das Postulat «Rahmenbedingungen für die Errichtung von Krippenplätzen in allen Gemeinden des Kantons Zürich» überwies der Kantonsrat am 1. Juli 2002 an den Regierungsrat. Im Geschäftsbericht 2002 des Regierungsrates ist der Antrag auf Abschreibung enthalten. Demnach hat die Bildungsdirektion zur Umsetzung des Postulats am 1. Dezember 2002 neue Richtlinien zur Bewilligung von Kinderkrippen und Kinderhorten erlassen. Als Hilfsmittel zur einheitlichen Auslegung und einfachen Anwendung im Einzelfall wurde das Merkblatt für Aufsichtsinstanzen «Information und Interpretation zur Aufsicht über Kinderkrippen» entwickelt.

Der Verein Mittagstisch Ottenbach bezweckt gemäss Statuten die Organisation und Führung eines Mittagstisches. Der Verein übernimmt die Verpflegung von Kindern ab Kindergartenalter und deren Betreuung durch eine konstante Bezugsperson über die Mittagszeit. Laut Information der Primarschulgemeinde Ottenbach ist der Mittagstisch viermal pro Woche von 11.00 bis 14.00 Uhr geöffnet. An schulfreien Tagen und Kapitelnachmittagen besteht ein Ganz- bzw. Halbtagesangebot. Demnach kann der Mittagstisch Ottenbach nicht als Kinderkrippe oder Kinderhort bezeichnet werden, denn dafür wäre gemäss den erwähnten Richtlinien zur Bewilligung von Kinderkrippen und Kinderhorten bzw. dem ebenfalls erwähnten Merkblatt eine Öffnungszeit von mindestens fünf Halbtagen pro Woche notwendig. Beim Mittagstisch Ottenbach handelt es sich also um eine Form der familienergänzenden Kinderbetreuung, auf welche die erwähnten Richtlinien nicht anwendbar sind.

Im Kanton Zürich fehlt eine Gesamtkonzeption der familienergänzenden Kinderbetreuung bis anhin, und es gibt auch keine Beteiligung des Kantons an den Kosten. Für familien- und schulergänzende Betreuung sind daher allein die Gemeinden zuständig. Neu ist hingegen die bereits erwähnte Anstossfinanzierung des Bundes für neue oder erweiterte Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreu-

ung. Die Beiträge des Bundes sind allerdings sowohl in ihrer Höhe als auch in der zeitlichen Ausrichtung begrenzt. Deshalb werden Mittel nur dann bewilligt, wenn die Kantone, öffentlichrechtliche Gebietskörperschaften, Arbeitgeber oder andere Dritte sich ebenfalls finanziell beteiligen. Gemeinden, die vom Finanzausgleich profitieren, können Projekte im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung finanziell unterstützen, ohne dass ihnen diese Auslagen vom Kanton negativ angerechnet werden. Bei der Prüfung der Gesuche wird streng auf die Optimierung des Betriebs, die Personalkosten und die Ausstattung geachtet. Möglichst kostengünstige Lösungen werden bevorzugt.

Für Kinder- und Jugendheime, Kinderkrippen und Kinderhorte sind gesetzliche Grundlagen vorhanden. Solche Einrichtungen werden also fraglos vom Kanton über den Finanzausgleich unterstützt. Anders sieht die Situation in Bezug auf Mittagstische aus. Es handelt sich dabei um Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung. Dazu gibt es keine gesetzlichen Grundlagen. Das Volksschulgesetz vom 1. Juli 2002 sah dagegen in §27 Abs. 3 vor, dass die Gemeinden – bei einem entsprechenden Bedarf – eine schulergänzende Betreuung anbieten müssen. Gemäss geltendem Recht steht es den Gemeinden frei, eine solche Aufgabe freiwillig zu übernehmen oder zu unterstützen. Entscheidet sich eine Finanzausgleichsgemeinde dazu, liegt es im Ermessen des Gemeindeamtes, ob diese Leistungen durch den Kanton gedeckt werden. In ihrer Praxis richtet sich das Amt nach dem Grundsatz, dass Mittagstische bei entsprechend einfacher Ausführung grundsätzlich kostendeckend angeboten werden können.

Es sind aber durchaus Einzelfälle denkbar, in denen die Unterstützung eines Mittagstisches durch eine Finanzausgleichsgemeinde anerkannt werden könnte. In solchen Fällen müssten aber besondere Umstände vorliegen. In einer Gemeinde mit vielen Streusiedlungen könnten beispielsweise die Transportkosten für die Schüler weitaus höher ausfallen als eine finanzielle Beteiligung der Gemeinde an einem Mittagstisch. Schon dem Grundsatz folgend, möglichst kostengünstige Lösungen zu bevorzugen, läge es auf der Hand, dass die Auslagen für den Mittagstisch hier nicht negativ angerechnet würden. Im Weiteren sprächen auch ökologische Überlegungen dafür, die Schülertransporte möglichst gering zu halten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi