Kanton Zug

Buch GVP 2012

Kanton Zug

Buch GVP 2012

	Inhalt	
2.2	Schule, Kultur, Natur- und Heimatschutz, Kirche	3
2.2.1	Volksschule	3
2.2.2	Familienergänzende Kinderbetreuung	5

2.2 Schule, Kultur, Natur- und Heimatschutz, Kirche

2.2.1 Volksschule

§ 6 Abs. 1 Übertrittsreglement; § 23 Abs. 1 Ziff. 3 i.V.m. § 24 Abs. 2 i.V.m. § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG
Regeste:

§ 6 Abs. 1 Übertrittsreglement; § 23 Abs. 1 Ziff. 3 i.V.m. § 24 Abs. 2 i.V.m. § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG – Die Möglichkeit für eine Repetition der 6. Primarklasse ist eingeschränkt. Der Rektor, die Rektorin kann in Ausnahmefällen die Repetition der 6. Klasse bewilligen, insbesondere aufgrund der familiären Situation oder eines längerdauernden Schulausfalles. Die Repetition der 6. Klasse soll nicht dazu dienen, einem Kind, das nach der 6. Klasse ordnungsgemäss in eine bestimmte Stufe übertreten kann, ein Jahr später einen Übertritt in eine höhere Stufe zu ermöglichen (Erw. 3 und 4). Die Verletzung der Begründungspflicht ist ein grober Verfahrensmangel (Erw. 1). Der Vorinstanz ist trotz vollständigem Obsiegen im Beschwerdeverfahren die Hälfte der Verfahrenskosten zu überbinden (Erw. 5).

Aus dem Sachverhalt:

A. besuchte im Schuljahr 2011/2012 die 6. Klasse der Primarschule in der Gemeinde X. Die Eltern von A. (fortan Beschwerdeführerin und Beschwerdeführer) stellten beim Rektor der Gemeinde X. ein Gesuch um Repetition der 6. Klasse. Dieses Gesuch lehnte der Rektor ab. Da-raufhin erhoben die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer Einsprache beim Rektor, welche dieser wiederum ablehnte. Gegen diesen Einspracheentscheid erhoben die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer bei der Direktion für Bildung und Kultur Verwaltungsbeschwerde.

Aus den Erwägungen:

(...)

1. Es ist zunächst zu prüfen, ob der Vorinstanz die Verletzung von Verfahrensvorschriften vorzuwerfen ist. Die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer machen geltend, der Entscheid sei nicht hinreichend begründet worden. Die Vorinstanz widerspricht dieser Darstellung.

a) Gemäss § 20 Abs. 1 VRG sind Entscheide in der Regel schriftlich zu begründen. Bei einseitigen Verwaltungsentscheiden kann auf eine schriftliche Begründung verzichtet werden, wenn sie dem Begehren des Antragstellers voll entsprechen und keine Rechte Dritter betreffen (§ 20 Abs. 2 VRG). Der Anspruch auf Begründung von Verfügungen und Beschlüssen ergibt sich aber auch aus Art. 29 Abs. 2 BV. Eine summarische Begrünung reicht aus. Die erste Instanz muss sich im angefochtenen Entscheid mit den wichtigsten Rügen der beschwerdeführenden Personen befasst haben. Es muss aus den Erwägungen hervorgehen, worauf sich die Vorinstanz bei ihrem Entscheid gestützt hat. An die Begründung von erstinstanzlichen Anordnungen sind in der Regel keine allzu hohen Anforderungen zu stellen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2010, Rz. 1705 ff).

b) Diesen Minimalanforderungen genügt der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 12. März 2012 in keiner Weise. Als Begründung wird im angefochtenen Einspracheentscheid lediglich festgehalten, nach erneuter Prüfung und aufgrund der im ersten Schreiben bereits erwähnten Gründe werde nach wie vor am Entscheid festgehalten, das Gesuch um Repetition der 6. Klasse abzulehnen. Damit ist der Vorinstanz ihrer Pflicht zur Begründung des Entscheides nicht nachgekommen.

c) Die Begründungspflicht ist Teil des rechtlichen Gehörs und der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Dies bedeutet, dass eine Rechtsmittelinstanz, welche eine Verletzung der Begründungspflicht feststellt, den angefochtenen Entscheid grundsätzlich aufheben muss. Nach der Praxis des Bundesgerichts kann die Verletzung der Begründungspflicht ausnahmsweise «geheilt» werden, wenn die Begründung im Rechtsmittelverfahren nachgeholt wird und die Rechtsmittelinstanz über

eine umfassende und freie Überprüfungsbefugnis verfügt. Zudem soll den beschwerdeführenden Personen aus der Heilung eines Begründungsmangels kein Nachteil erwachsen (BGE 129 I 129).

d) Der Direktion für Bildung und Kultur kommt im vorliegenden Verfahren volle Überprüfungsbefugnis zu (§ 47 Abs. 1 VRG). Mit der Stellungnahme der Vorinstanz vom 10. Mai 2012 wird eine Begründung nachgeliefert. Diese wurde der Beschwerdeführerin und dem Beschwerdeführer zur Stellungnahme zugestellt. Der Beschwerdeführerin und dem Beschwerdeführer erwachsen daraus keine Nachteile. Sie sind gleichgestellt, wie wenn die Vorinstanz von Beginn an die Verfügung korrekt erlassen hätte.

e) Zusammengefasst ergibt sich, dass die Voraussetzungen für die Heilung der Verletzung der Begründungspflicht im vorliegenden Fall gegeben sind. Dieser Verfahrensfehler ist jedoch im Kostenpunkt zu berücksichtigen.

(...)

3. Es bleibt zu prüfen, ob die Vorinstanz zu Recht das Gesuch um Repetition der 6. Klasse abgelehnt hat. Gemäss § 6 Abs. 1 des Reglements über das Übertrittsverfahren vom 17. Dezember 1991 (BGS 412.114; nachfolgend Übertrittsreglement) kann der Rektor in Ausnahmefällen die Repetition der 6. Klasse bewilligen, insbesondere aufgrund der familiären Situation oder eines länger dauernden Schulausfalls.

a) Unbestritten ist, dass die in § 6 Abs. 1 Übertrittsreglement aufgeführten Gründe vorliegend nicht gegeben sind. Die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer verweisen auf die Informationsbroschüre «Übertritt, Primarstufe - Sekundarstufe I, Wechsel Sekundarklasse - Gymnasium», Ausgabe 2011, des Amtes für gemeindliche Schulen, welche eine «eindeutige psychische Retardierung» als einen möglichen Grund für eine Repetition der 6. Klasse nennt. Sie gehen zudem davon aus, dass die von ihnen bei A. in den letzten beiden Schuljahren festgestellten Symptome berechtigen, die 6. Klasse zu repetieren.

b) Es gibt keinen Rechtsanspruch auf die Wiederholung der 6. Klasse. Aus den Materialien folgt insbesondere auch, dass nach dem klaren Willen des Gesetzgebers nur objektive, d.h. durch das schulische Umfeld feststellbare, offensichtliche Gründe eine Repetition rechtfertigen. Dies bedeutet, dass an die Wiederholung der 6. Klasse sehr hohe Anforderungen gestellt werden. Der Grund für diese erhöhten Anforderungen liegt darin, dass die Schülerinnen und Schüler im Übertrittsverfahren am Ende der Primarschule entsprechend ihren Fähigkeiten und ihrer mutmasslichen Entwicklung derjenigen Schulart der Sekundarstufe I zugewiesen werden, in der sie am besten gefördert werden können (§ 2 Abs. 1 Übertrittsreglement). Diese hohen Anforderungen, welche im Kanton Zug an eine Repetition der 6. Klasse gestellt werden, sind nicht zu beanstanden. In der herrschenden Lehre wird darauf hingewiesen, dass «Eltern gelegentlich die freiwillige Repetition missbrauchen, um Kindern, die den Anforderungen sehr wohl genügen, bessere Chancen beim folgenden Übertrittsverfahren zu verschaffen, indem die Kinder ein Jahr älter und reifer sind. Daher haben einige Kantone die freiwillige Repetition der letzten Klasse vor Übertritt in die nächstfolgende Stufe ausgeschlossen oder sehr erschwert» (Plotke Herbert, Schweizerisches Schulrecht, 2. Auflage, Bern 2003, S. 438). Die Informationsbroschüre weist zudem darauf hin, die Rektorin, der Rektor entscheidet über die Repetition der 6. Klasse, wenn die Gesamtbeurteilung durch die beteiligten Lehrpersonen dies als angezeigt erscheinen lasse. Beim Kind müsse zudem eine Diskrepanz zwischen real erbrachter und möglicher Leistung feststellbar sein. Motivation und Lernbereitschaft des Kindes müssten vorhanden sein.

c) Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Informationsbroschüre im Verlauf der letzten 20 Jahre mehrmals neu aufgelegt wurde. Der Begriff «eindeutige psychische Retardierung» wurde als möglicher Grund jeweils in die neue Auflage übernommen. Allerdings hat sich der wissenschaftliche Kenntnisstand - wie der Amtsbericht des Schulpsychologischen Dienstes zweifelsfrei ergab - mit der Zeit gewandelt. Dies muss bei einer Neuauflage der Broschüre berücksichtigt werden.

(. . .)

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Anforderungen an eine Repetition der 6. Klasse sehr hoch sind. Die Vorinstanz hat ihr Ermessen nicht überschritten, indem sie das Gesuch abgelehnt hat. Die Beschwerde ist somit abzuweisen und der angefochtene Entscheid der Vorinstanz zu bestätigen.

5. Gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG trägt im Beschwerdeverfahren vor der Direktion für Bildung und Kultur die unterliegende Partei die Kosten. Im vorliegenden Verfahren unterliegen die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer, weil ihre Beschwerde abgewiesen wird. Der Vorinstanz ist jedoch eine Verletzung der Begründungspflicht und damit ein grober Verfahrensmangel vorzuwerfen (§ 24 Abs. 2 VRG). Somit ist es gerechtfertigt, die Verfahrenskosten je zur Hälfte der Beschwerdeführerin und dem Beschwerdeführer sowie der Vorinstanz zu überbinden. Die Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer sind im vorliegenden Rechtsmittelverfahren anwaltlich vertreten. Der Rechtsanwalt macht einen Zeitaufwand von X Stunden zu einem Stundenansatz von X Franken geltend. Diese Honorarrechnung ist nicht zu beanstanden. In Anwendung von § 28 Abs. 2 Ziff. 2 VRG ist der Vorinstanz die Hälfte des geltend gemachten Honorars inkl. Spesen und Mehrwertsteuer von Fr. X zu überbinden.

Direktion für Bildung und Kultur, 9. Juli 2012

2.2.2 Familienergänzende Kinderbetreuung

§ 15 Abs. 1 lit. b und e PAVO
Regeste:

§ 15 Abs. 1 lit. b und e PAVO - Die Erteilung einer Betriebsbewilligung zur Führung einer Kindertagesstätte setzt voraus, dass die Leiter und seine Mitarbeiter nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgaben geeignet sind (Erw. 2) sowie dass die Betreiber über eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage verfügen (Erw. 3).

Im Bewilligungsverfahren schafft ein Austausch zwischen einer um Bewilligung ersuchenden Person und der zuständigen Behörde keine genügende Grundlage für den Vertrauensschutz (Erw. 4).

Aus dem Sachverhalt:

Das Ehepaar S.Z. und R.Z. standen seit Mai 2011 mit der Abteilung Soziales/Familie der Gemeinde Y. bezüglich der Errichtung einer Kindertagesstätte in Kontakt. Am 22. September 2011 reichten S.Z., vorgesehene Leiterin der Kindertagesstätte, und R.Z., als Inhaber der T. GmbH, bei der Gemeinde Y. ein Gesuch um Erteilung einer Betriebsbewilligung zur Führung der Kindertagesstätte T. ein. Am 2. November 2011 führte ein Ausschuss der Vormundschaftskommission der Gemeinde Y. ein Gespräch mit S.Z. und R.Z., an dem auch eine Vertreterin der Koordinationsstelle Familienergänzende Kinderbetreuung teilnahm. An diesem Gespräch wurden die Voraussetzungen zur Erteilung einer Betriebsbewilligung zur Führung einer Kindertagesstätte besprochen. In der Folge wies der Gemeinderat Y. mit Beschluss vom 23. November 2011 das Gesuch von S.Z. betreffend Erteilung einer Bewilligung zum Betrieb der Kindertagesstätte T. ab. Mit Schreiben vom 9. Dezember 2011 reichte S.Z. Verwaltungsbeschwerde gegen den Beschluss des Gemeinderates Y. vom 23. November 2011 betreffend ihr Gesuch um Erteilung einer Betriebsbewilligung zur Führung der Kindertagesstätte T. ein. Sie beantragt mit ihrer Beschwerde einerseits die Aufhebung der Verfügung des Gemeinderates Y. vom 23. November 2011 sowie andererseits die Erteilung der Betriebsbewilligung zur Führung der Kindertagesstätte T. zuhanden ihrer Person. S.Z. begründet ihre Begehren zusammenfassend damit, dass die Verweigerung der Betriebsbewilligung durch die Gemeinde Y. sowohl auf einem unvollständigen Sachverhalt wie auch auf einer nicht den Tatsachen gerecht werdenden Argumentation beruhe. Zudem sei auch im Rahmen der Entscheidfindung das durch die stets positive Zusammenarbeit mit der Gemeinde Y. erweckte Vertrauen hinsichtlich Realisierbarkeit des Projekts betreffend die Kindertagesstätte zu berücksichtigen. Schliesslich

sei sie trotz Hürden, die ihr von der Gemeinde Y. auferlegt worden seien, nach wie vor davon überzeugt, dass sie in der Lage sei, eine professionelle Kindertagesstätte zu führen. Der Gemeinderat Y. reichte mit Schreiben vom 11. Januar 2012 seine Vernehmlassung zur Beschwerde ein und beantragte ihre Abweisung bzw. hielt an seinem Entscheid vom 23. November 2011 fest. Zusammenfassend macht der Gemeinderat Y. geltend, dass er nach wie vor die Voraussetzungen als nicht gegeben erachte, um der Beschwerdeführerin die Betriebsbewilligung zu erteilen. Im Vordergrund würden Defizite bezüglich der persönlichen Eignung (Persönlichkeit, Sozial- und Führungskompetenzen, Konfliktfähigkeit und Durchhaltevermögen) und Berufserfahrung stehen. Durch den eingereichten Lebenslauf sei er im Rahmen seiner Abklärungen und im Entscheidungsprozess getäuscht worden. Im Gespräch vom 2. November 2011 seien Ungereimtheiten festgestellt und in der Folge Referenzauskünfte eingeholt worden. Während der Lebenslauf eine Berufserfahrung von rund 21 Monaten ausweise, würde sich die effektive Tätigkeit auf neuneinhalb Monate reduzieren. Dies sei für den Aufbau und die Führung einer Kindertagesstätte mit zwei Gruppen klar ungenügend. Dazu komme, dass die Beschwerdeführerin ihr sechsmonatiges Kind betreuen müsse, während ihr Ehemann voll berufstätig sei. Dies lasse sich nach Ansicht des Beschwerdegegners mit dem weit überdurchschnittlichen Einsatz beim Aufbau einer Kindertagesstätte nicht vereinbaren. Schliesslich seien auch die unklare gesundheitliche Situation der Beschwerdeführerin und die sehr dünne finanzielle Basis für das Projekt zu berücksichtigen.

Aus den Erwägungen:

I.

Gemäss § 39 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 1. April 1976 (VRG; BGS 162.1) kann gegen den Entscheid einer unteren Verwaltungsbehörde bei der oberen Verwaltungsbehörde Beschwerde geführt werden. Die Beschwerde ist innert einer Frist von 20 Tagen nach der Mitteilung des Entscheids bei der Beschwerdeinstanz schriftlich einzureichen (§ 43 Abs. 1 VRG).

Die vorliegende Beschwerde gegen den Beschluss des Gemeinderates Y. vom 23. November 2011 (Versand am 24. November 2011) gestützt auf Art. 2 Abs. 1 lit. a der eidg. Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (PAVO; SR 211.222.338) und §§ 3 Bst. c sowie 7 Abs. 1 der kantonalen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (Pflege- und Adoptionskinderverordnung, PAKV) vom 7. Mai 1985 (BGS 213.41) i.V.m. § 8 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (EG ZGB; BGS 211.1) wurde durch Eingabe vom 9. Dezember 2011 (Eingang am 12. Dezember 2011) beim Regierungsrat fristgerecht eingereicht und erfüllt auch die formellen Voraussetzungen (§ 44 VRG). Die Beschwerdeführerin hat vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Die Beschwerdelegitimation i.S.v. § 41 Abs. 1 VRG ist somit gegeben.

II.

1. Art. 13 Abs. 1 lit. b PAVO bestimmt, dass der Betrieb von Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen (Kinderkrippen, Kinderhorte und dgl.), einer Bewilligung der Behörde bedarf. Paragraph 7 Abs. 1 PAKV besagt, dass wer mehr als drei Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufnimmt, einer Bewilligung bedarf. Die Bewilligung darf gestützt auf Art. 15 Abs. 1 PAVO nur unter den Voraussetzungen in Abs. 1 lit. a - f erteilt werden.

Die Kantone sind gemäss Art. 3 Abs. 1 PAVO befugt, zum Schutz von Unmündigen, die ausserhalb des Elternhauses aufwachsen, Bestimmungen zu erlassen, die über die PAVO hinausgehen.

1.1 Die Bewilligung zur Führung einer Kindertagesstätte i.S.v. § 1 Abs. 1 Bst. a der kantonalen Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsverordnung) vom 14. November 2006 (BGS 213.42) wird erteilt, wenn die Voraussetzungen gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. a - f PAVO gegeben sind und die kantonalen Qualitätsanforderungen gemäss § 4 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz) vom 29. September 2005 (BGS 213.4) erfüllt sind:

Gemäss § 3 Abs. 1 Kinderbetreuungsverordnung hat eine Kindertagesstätte folgende Nachweise zu erbringen:

a) geregelte Trägerschaft;

b) Finanzierung;

c) schriftliche Festlegung der Aufnahmebedingungen;

d) pädagogische Betreuung und ein Notfallkonzept;

e) Auskunft über die Hygienepflege;

f) Gewährleistung des Datenschutzes;

g) die gesetzlichen Bau- und Brandschutzvorschriften sind eingehalten und ein Evakuationsplan ist mit der Feuerwehr abgesprochen;

h) Haftpflicht- und Sachversicherungen.

Weiter wurden durch den Regierungsrat gestützt auf § 3 Abs. 2 Kinderbetreuungsgesetz abgestufte Qualitätsanforderungen festgelegt, welche sowohl private wie auch gemeindliche Kindertagesstätten zu erfüllen haben. Die abgestuften Qualitätsanforderungen befinden sich im Anhang zur Kinderbetreuungsverordnung.

2. Der Beschwerdegegner wies das Gesuch um Erteilung der Betriebsbewilligung für die Kindertagesstätte T. einerseits mit der Begründung ab, dass die Beschwerdeführerin über zu wenig Berufserfahrung zur Führung einer Kindertagesstätte verfüge. Die Einsatzzeiten der Beschwerdeführerin in ihren bisherigen Anstellung in Kindertagesstätten seien zu kurz gewesen, um sich sowohl Erfahrung wie auch Kompetenzen für den Aufbau und die Leitung einer eigenen Kindertagesstätte anzueignen. Referenzauskünfte seien dürftig ausgefallen, so dass verwertbare Aussagen über ihre Sozialkompetenzen, Führungseigenschaften, Belastbarkeit, Konfliktfähigkeit und ihr Durchhaltevermögen fehlen würden. Auch werfe die unsichere gesundheitliche Situation der Beschwerdeführerin die Frage auf, ob sie zur Führung einer Kindertagesstätte in der Lage sei. Weiter gelte es zu berücksichtigen, dass der Aufbau einer Kindertagesstätte in der ersten Zeit einen überdurchschnittlichen Einsatz erfordere und die Beschwerdeführerin selber Mutter einer fünf Monate alten Tochter sei, welche sie gedenke, in ihre Kindertagesstätte mitzunehmen und dort betreuen zu lassen. Diesen komplexen Anforderungen sei die Beschwerdeführerin nach Ansicht des Beschwerdegegners nicht gewachsen, auch wenn sie wie geplant bezüglich der administrativen Betriebsführung von ihrem Ehemann unterstützt werde.

2.1 Gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO darf die Bewilligung u.a. nur dann erteilt werden, wenn die Leiterin oder der Leiter und ihre bzw. seine Mitarbeitenden der Kindertagesstätte nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgabe geeignet sind.

(...)

2.2 Betreffend Ausbildung der Beschwerdeführerin, ist festzuhalten, dass das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT mit Schreiben vom 31. Mai 2011 entschied, dass die Ausbildung der Beschwerdeführerin als staatlich geprüfte Sozialbetreuerin in Deutschland vom 24. November 2005 mit der schweizerischen Ausbildung auf Sekundarstufe II, Fachfrau/Fachmann Betreuung EFZ, Fachrichtung Kinderbetreuung, gleichwertig ist. Aufgrund des erfolgreichen Abschlusses ihrer Ausbildung in Deutschland ist die Beschwerdeführerin für die Kinderbetreuung ausreichend qualifiziert und somit grundsätzlich geeignet, Kinder im Vorschulalter angemessen zu betreuen.

2.3 Zur Persönlichkeit und erzieherischen Befähigung der Beschwerdeführerin ist festzuhalten, dass sie im Bereich der Kinderbetreuung nur über wenig Berufserfahrung verfügt bzw. ihre verschiedenen Anstellungen jeweils nicht von allzu langer Dauer waren: Im Februar 2010 war sie für zwei Wochen in der Kindertagesstätte H. als Gruppenleiterin tätig. Nach Aussage von A., Kindertagesstätte H., sei es zu Streitigkeiten zwischen dem Team und der Beschwerdeführerin einerseits sowie andererseits zu Streitigkeiten zwischen den Eltern der betreuten Kinder und der Beschwerdeführerin gekommen. Auch halte sie die pädagogischen Fähigkeiten der Beschwerdeführerin für ungenügend. Dies würde denn auch für den Ruf einer Kindertagesstätte nicht unbedingt förderlich sein. In der Kindertagesstätte I. arbeitete sie im März 2010 als Springerin/Aushilfe. Nach Auskunft von B., Kindertagesstätte I., sei man mit der Arbeitsleistung der Beschwerdeführerin zufrieden gewesen. Vom April 2010 bis Juli 2010 war die Beschwerdeführerin für vier Monate in der Kindertagesstätte J. beschäftigt. Da sie bereits nach einem Monat erkrankte, fehlte sie jedoch des Öfteren, so dass sie die Gruppenleitung nicht alleine ausüben konnte. C., Kindertagesstätte J., ist der Ansicht, dass die Beschwerdeführerin eine Gruppe leiten könne. Ob sie auch eine Kindertagesstätte leiten könne, könne sie nicht beantworten. Schliesslich war die Beschwerdeführerin vom August 2010 bis Dezember 2010 in der Kindertagesstätte L. als Gruppenleiterin tätig. In dieser Zeit gab es mehrere krankheitsbedingte Abwesenheiten und nach Auskunft von K., Kindertagesstätte L., habe die Beschwerdeführerin die Verantwortung als Gruppenleiterin nicht entsprechend wahrgenommen bzw. diese nicht so ernst genommen. Als Gruppenleiterin habe sie eine Praktikantin begleiten müssen, was sie jedoch aufgrund ihrer Abwesenheiten nicht habe tun können. Schliesslich war sie noch einzelne Tage im Januar und Februar 2011 in der Kindertagesstätte L. tätig. Nach ihrem Mutterschaftsurlaub war die Beschwerdeführerin nicht mehr in der Kindertagesstätte L. beschäftigt.

Gemäss Aussage der Beschwerdeführerin seien die kurzen Beschäftigungszeiten sowohl auf finanzielle Aspekte (höherer Lohn bei einer anderen Kindertagesstätte) sowie auf Komplikationen im Zusammenhang mit ihrer Schwangerschaft (Rückenprobleme) zurückzuführen. Von der letzten Arbeitgeberin, der Kindertagesstätte L., sei ihr ein Angebot zur Führung der Kindertagesstätte unterbreitet worden. Um sich die noch fehlenden Führungskenntnisse anzueignen, werde sie an einem Führungskurs Grundmodul (Kurs Frühling) des Bildungszentrums Kinderbetreuung (bke), Zürich, teilnehmen. Eine entsprechende Kursbestätigung liegt bei den Akten.

Betrachtet man die bisherigen Anstellungen der Beschwerdeführerin im Bereich der Kinderbetreuung, so ergibt sich, dass sie jeweils als Gruppenleiterin nur für kurze Zeit tätig war und bisher auch noch nicht selbstständig eine Kindertagesstätte geführt hat. Nun möchte die Beschwerdeführerin eine eigene Kindertagesstätte mit zwei Gruppen führen, obwohl sie in der Vergangenheit den Beweis noch nicht angetreten hat, dass sie über eine längere Zeit überhaupt als Gruppenleiterin tätig sein kann, geschweige denn dass sie eine eigene Kindertagesstätte führen kann bzw. eine solche selbst aufzubauen und diese in ihrer unbestritten nicht einfachen Anfangsphase zu leiten in der Lage ist. Aus dem vorliegenden Organigramm hinsichtlich der Kindertagesstätte T. ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin verantwortlich ist für die Geschäftsleitung/Leitung der Kindertagesstätte, das Administrative und die Personalführung. Es bestehen insgesamt 20 Betreuungsplätze, aufgeteilt in zwei Gruppen mit je einer Gruppenleiterin. Zudem soll für die beiden Gruppen eine Springerin zur Verfügung stehen. Die zwei Gruppen sind in zwei Modelle unterteilt: Eine Babygruppe (drei Monate bis 18 Monate), eine Kleinkindergruppe (18 Monate bis fünf Jahre). Aufgrund der bisherigen, in der Regel kurzen Anstellungen der Beschwerdeführerin in einer Kindertagesstätte und der von ihr dabei wahrgenommen Funktionen sowie der vorliegenden

Referenzauskünften ist zweifelhaft, ob die Beschwerdeführerin die erforderliche Persönlichkeit und erzieherische Befähigung zur Führung einer Kindertagesstätte mitbringt. Zwar haben fehlende Führungserfahrung und/oder fehlende Führungskenntnisse nicht per se zu bedeuten, dass die Bewilligung zum Betrieb einer Kindertagesstätte nicht erteilt werden könnte. Vorliegend fehlt es jedoch an klaren Hinweisen wie auch an Erfahrungswerten, dass die Beschwerdeführerin zum jetzigen Zeitpunkt zur Führung einer Kindertagesstätte als in der Lage und somit geeignet erscheint. An dieser Einschätzung vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass sich die Beschwerdeführerin, um sich die fehlende Führungsausbildung anzueignen, zur Führungsweiterbildung bke, Leadership Grundmodul, Leiten von Gruppen in Kindertagesstätten, angemeldet hat. Das Leadership Grundmodul findet an sieben Tagen vom April bis Juni 2012 statt und richtet sich an Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter mit Ausbildungsfunktion und an Personen, welche den Leadership Führungskurs, mit welchem das nötige Fachwissen zum Führen einer Kindertagesstätte erworben werden soll, besuchen möchten. Das erforderliche Fachwissen zur Führung einer Kindertagesstätte wird demnach nicht schon mit dem von der Beschwerdeführerin zu besuchendem Leadership Grundmodul erworben, sondern schlussendlich erst mit der Teilnahme am Grundmodul aufbauenden Führungskurs Leadership. Aufgrund der Ausführungen ergibt sich insgesamt, dass die Beschwerdeführerin bezogen auf ihre Persönlichkeit und erzieherische Befähigung mangels entsprechender Führungserfahrung und fehlender Führungskenntnisse aktuell nicht als geeignet erscheint, eine Kindertagesstätte zu führen.

Anzumerken ist, dass die Tatsache, dass die Beschwerdeführerin selbst ein Baby hat und gleichzeitig im Rahmen eines eigenen Unternehmens berufstätig sein will, in vorliegender Angelegenheit gestützt auf die geltenden Gesetzesbestimmungen kein Grund für die Ablehnung einer Betriebsbewilligung darstellen bzw. implizieren darf, dass sie zum Aufbau und zur Führung einer Kindertagesstätte als überfordert anzusehen ist. Ein anderes Resultat würde bedeuten, dass Mütter mit kleinen Kindern grundsätzlich keine Kindertagesstätte eröffnen könnten, was eine indirekte Diskriminierung von Frauen darstellen würde. Wie die Leitung mit der Eröffnung eines eigenen Betreuungsangebots Beruf und Familie vereinbaren will, ist Privatsache und darf deshalb kein Ablehnungsgrund für die Erteilung einer Betriebsbewilligung darstellen. Dass eigene Babys und Kleinkinder von Betreuungspersonen in Einrichtungen mitbetreut werden, kommt in der Praxis zudem immer wieder vor. Häufig ist auch, dass Betreuungspersonen selbst kleine Kinder haben und berufstätig bleiben. Die eigenen Erfahrungen als Mutter tragen zudem auch zur erzieherischen Befähigung der Betreuungspersonen bei.

2.4 (...)

3. Andererseits wies der Beschwerdegegner das Gesuch um Erteilung der Betriebsbewilligung für die Kindertagesstätte T. mit der Begründung ab, dass die finanzielle Grundlage gemäss Businessplan für den Aufbau und Betrieb der Kindertagesstätte T. sehr dünn sei. Das vorhandene Eigenkapital (Erspartes) sowie ein Zustupf von den Eltern für die zu gründende GmbH würden gering sein. Die Aufnahme eines Bankkredits für die Startphase sei zwar geplant, doch sei die längerfristige Finanzierung nicht gesichert, falls die Belegung nicht wie erhofft erfolgen werde oder falls sich anderweitige Schwierigkeiten mit Finanzeinbussen ergeben würden.

3.1 Gestützt auf Art. 15 Abs. 1 lit. e PAVO darf die Bewilligung nur dann erteilt werden, wenn die Kindertagesstätte eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage hat. Auch hat sie nach § 3 Abs. 1 Bst. b Kinderbetreuungsverordnung den Nachweis der Finanzierung zu erbringen.

Ziel der gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Finanzierung von Kindertagesstätten ist es, das Bestehen des in Frage stehenden Angebots über einen gewissen Zeitraum hinweg zu sichern. Es kann nicht im Sinn der Kinder und Eltern sein, wenn ein Kinderbetreuungsangebot nach kurzer Zeit aufgrund finanzieller Probleme wieder schliessen muss. Deshalb müssen die Gesuche um Erteilung der Betriebsbewilligung für eine Kindertagesstätte daraufhin überprüft werden, ob die Finanzierung des Angebots gesichert ist. Wie diese Überprüfung zu erfolgen hat bzw. welche Kriterien hierfür heranzuziehen sind, ergibt sich nicht weiter aus der PAVO bzw. Kinderbetreuungsverordnung.

Vorliegend wurde der Finanzbedarf der Kindertagesstätte T. im Rahmen eines Businessplans für die ersten drei Jahre ermittelt und der Zuger Kantonalbank (ZKB) zur Prüfung vorgelegt. In der Folge offerierte die ZKB mit Schreiben vom 6. Oktober 2011 betreffend die Kindertagesstätte T. einen Investitionskredit in der Höhe von Fr. 50'000.–. Die ZKB setzt u.a. ein Eigenkapital im Umfang von Fr. 50'000.– voraus, welches die Beschwerdeführerin und ihr Mann mit Erspartem und einem finanziellen Zustupf ihrer Eltern aufbringen. Die zu leistenden Elternbeiträge für die Betreuung in der Kindertagesstätte T. sind kostendeckend angesetzt und mit denjenigen von anderen Kindertagesstätten vergleichbar. Zu berücksichtigen gilt es, dass die finanzielle Sicherung der defizitären Anfangsphase einer Kindertagesstätte, die bis zur Vollbelegung der Plätze mehrere Jahre dauern kann, eine grosse Herausforderung darstellt. Aus diesem Grund wurden 2003 auch die Finanzhilfen des Bundes eingeführt, um das finanzielle Risiko der Trägerschaften bei der Eröffnung neuer Kinderbetreuungsangebote zu reduzieren und damit die quantitative Entwicklung der Angebote in der Schweiz zu unterstützen. Die Beiträge des Bundes betragen Fr. 5'000.– für jeden Betreuungsplatz im ersten Betriebsjahr und Fr. 3'000.– im zweiten Betriebsjahr für jeden belegten Platz. Je nach Grösse des Angebots betragen damit die finanziellen Leistungen des Bundes mehrere Fr. 10'000.– und sind daher für die Sicherung der Finanzierung und letztendlich auch für die Erteilung der Betriebsbewilligung bedeutsam. In vorliegender Angelegenheit ergibt sich nicht aus den Akten, dass die Finanzhilfen des Bundes für die Eröffnung der neuen Kindertagesstätte T. beantragt wurden. Dies ist allenfalls noch nachzuholen. Die privaten Mittel der Trägerschaft und der Kredit der ZKB werden wohl als Erstes ausreichen, um die Kindertagesstätte T. in der Anfangsphase finanziell abzusichern und um die mit grosser Wahrscheinlichkeit defizitären ersten Betriebsjahre zu überstehen. Von einer gesicherten wirtschaftlichen Grundlage gemäss Art. 15 Abs. 1 lit. e PAVO sowie § 3 Abs. 1 Bst. b Kinderbetreuungsverordnung kann aktuell jedoch nur bedingt gesprochen werden, da die finanzielle Grundlage für den Betrieb der Kindertagesstätte - wie vom Beschwerdegegner richtig festgestellt - relativ knapp bemessen ist. Es gibt vorliegend keine genügende Anhaltspunkte, um davon ausgehen zu können, dass die Kindertagesstätte T. über ausreichend finanzielle Mittel verfügt, um ihren Betrieb - auch im Sinn der Kinder und Eltern - über einen längeren Zeitraum, daher über die wohl defizitäre Anfangsphase hinaus, zu sichern.

4. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführerin die Bewilligung zur Führung der Kindertagesstätte T. gestützt auf Art. 15 Abs. 1 lit. b PAVO und den abgestuften Qualitätsanforderungen für Tages- und Halbtagesstätten (Vorschul-Schulbereich) bezüglich die Betreuung im Anhang zur Kinderbetreuungsverordnung vom Beschwerdegegner zu Recht verweigert wurde. Die Beschwerdeführerin erscheint aktuell in Bezug auf ihre Persönlichkeit und erzieherische Befähigung mangels entsprechender Führungserfahrung und fehlender Führungskenntnisse nicht geeignet, eine Kindertagesstätte zu führen. Weiter kommt hinzu, dass die finanzielle Grundlage für den Betrieb der Kindertagesstätte T. relativ knapp bemessen und offen ist, ob das in Frage stehende Angebot über einen gewissen Zeitraum hinweg finanziell genügend abgesichert ist.

Vorliegend ist auch keine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben, insbesondere in Form des sog. Vertrauensschutzes, seitens des Beschwerdegegners feststellbar. Aus den Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte für ein Verhalten des Beschwerdegegners, welches geeignet gewesen wäre, bei der Beschwerdeführerin die Erwartung zu begründen, die Betriebsbewilligung für die Kindertagesstätte T. zu erhalten. Es fehlt somit bereits von vorneherein an der notwendigen Vertrauensgrundlage bzw. an einem Anknüpfungspunkt, damit der Vertrauensschutz zugunsten der Beschwerdeführerin zur Anwendung gelangen könnte. Je nach Art des Bewilligungsverfahrens ist es durchaus üblich, dass die zuständige Behörde im Austausch mit der um Bewilligung ersuchenden Person steht und ihr darlegt, welche Bewilligungsvoraussetzungen zu erfüllen sind. Auch wenn diese Voraussetzungen nach Ansicht der um Bewilligung ersuchenden Person erfüllt werden und die Behörde während des Bewilligungsvefahrens nicht auf die mögliche Nicht-Erteilung der Bewilligung hinweist, vermag dies alleine noch keinen Anspruch zu begründen, dass schlussendlich die Bewilligung erteilt wird. Am Ende hat die zuständige Behörde nach pflichtgemässem Ermessen und unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände zu entscheiden, ob die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind und somit die Bewilligung erteilt werden kann.

Abschliessend bleibt noch anzumerken, dass es der Beschwerdeführerin offen steht, nach erfolgreicher Absolvierung ihrer Führungsweiterbildungen ein neuerliches Gesuch um Erteilung der Betriebsbewilligung für die Kindertagesstätte T. gestützt auf Art. 2 Abs. 1 lit. a PAVO und §§ 3 Bst. c sowie 7 Abs. 1 PAKV beim Beschwerdegegner einzureichen. Vorab wird sicherlich zu klären sein, ob allenfalls Finanzhilfen des Bundes für die Eröffnung der Kindertagesstätte T. erhältlich sind.

Regierungsrat, 8. Mai 2012