

## DEPARTEMENT

## GESUNDHEIT UND SOZIALES

Kantonaler Sozialdienst

Fachstelle Alter und Familie

Januar 2022

## BESCHWERDEENTSCHEIDE

### Umsetzung Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG)

---

#### 1. Einleitung

Das vorliegende Dokument fasst Beschwerdeentscheide im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung ([Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG](#)) zusammen.

Alle Gemeinden im Kanton Aargau haben Reglemente zur Umsetzung des KiBeG in ihrer Gemeinde erlassen. Kommunale Entscheide betreffend die Reglemente zur Umsetzung des KiBeG in den Gemeinden erfolgen schriftlich in Form einer Verfügung. Falls eine Verfügung vorliegt kann diese gemäss der darauf festgehaltenen Rechtmittelbelehrung angefochten werden. Wichtig ist dabei die Einhaltung der Beschwerdefrist.

#### 2. Beschwerde a

##### ***Thema der Beschwerde***

Offene fällige Steuerschulden als Kriterium für Ablehnung Gemeindebeitrag gemäss kommunalem Reglement.

##### ***Sachverhalt***

Beschwerdeführerin X stellte ein "Gesuch um Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung" für die Betreuung ihres Sohnes durch den Verein "Tagesfamilien Region A". Die Abteilung Finanzen der Gemeinde Y erliess eine Verfügung mit folgendem Dispositiv:

1. *"Das Gesuch um Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung für den Sohn B wird abgewiesen. Es bestehen offene fällige Steuern."*
2. *Ein Gesuch kann wieder gestellt werden, wenn alle fälligen Steuern bezahlt sind."*

Gegen die Verfügung der Abteilung Finanzen der Gemeinde Y erhob Beschwerdeführerin X Einsprache.

##### ***Erwägungen***

Gemäss § 2 Abs. 1 Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG) sind die Gemeinden verpflichtet, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule sicherzustellen. Eine weitere Vorgabe und gleichzeitig ein zentraler Eckpunkt des Gesetzes ist die Regelung betreffend die Finanzierung der Betreuungskosten: Primär sind diese von den Erziehungsberechtigten zu tragen, die Gemeinden sind aber zur Kostenbeteiligung

verpflichtet. Diese Pflicht der Gemeinden ist ausdrücklich in § 4 Abs. 2 KiBeG festgehalten: Die Wohngemeinde beteiligt sich an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung und zwar "unabhängig vom Betreuungsort nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten". Der Umfang dieser Kostenbeteiligung und damit der Kostenanteil der Erziehungsberechtigten werden von den Gemeinden festgelegt.

Das Kinderbetreuungsgesetz schreibt nicht vor, welche Kriterien – wie zum Beispiel steuerbares Einkommen und Vermögen – zur Bemessung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit heranzuziehen sind. Es liegt folglich ebenfalls an den Gemeinden zu bestimmen, welche Faktoren sie für die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigen wollen. Dabei ist das Ziel der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht ausser Acht zu lassen: Zugang zu familienergänzender Betreuung sollen Kinder aller Bevölkerungsschichten haben (vgl. § 1 Abs. 2 KiBeG). Sinn und Zweck der Kostenbeteiligung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist es, dass gerade wirtschaftlich schlechter Gestellte die familienergänzende Kinderbetreuung nützen können. Dies erfordert, dass bei der Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten soziale Aspekte berücksichtigt werden. Weiter ist darauf zu achten, dass die massgebenden Faktoren überhaupt etwas zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auszusagen vermögen.

### **Begründung**

Das kommunale Reglement regelt das Kriterium Steuerausstände nur rudimentär und enthält zu dieser Voraussetzung keine Rechtsfolge. Damit verletzt der Entscheid das übergeordnete Legalitätsprinzip und ist bereits aus diesem Grund aufzuheben.

Selbst wenn im Kinderbetreuungs- oder Elternbeitragsreglement ausdrücklich normiert wäre, dass vorhandene fällige Steuern zu einer Abweisung des Beitragsgesuchs führen, ändert dies nichts daran, dass die vorliegende Beschwerde gutzuheissen ist. Dies mit folgender Begründung:

Wie bereits weiter oben ausgeführt wurde, muss sich die Wohngemeinde gemäss § 4 Abs. 2 KiBeG nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung beteiligen. Die Gemeinden haben zwar bei der Umsetzung des kantonalen Kinderbetreuungsgesetzes einen grossen Handlungsspielraum. Kantonal vorgegeben ist aber das Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die von den Gemeinden zu bestimmenden Faktoren müssen also im Hinblick auf die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine Aussagekraft haben.

In § 6 Elternbeitragsreglement der Gemeinde betreffend das massgebende Einkommen wird ausgeführt, dass die aktuelle Steuererklärung eingereicht ist, alle steuerlichen Verfahrenspflichten beglichen und die fälligen Steuern bezahlt sind. Der erstgenannte Faktor (eingereichte Steuererklärung) vermag nichts über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Person auszusagen. Nicht klar ist, was neben der Einreichung der Steuererklärung und dem Bezahlen der Steuerschulden mit der Begleichung aller steuerlichen Verfahrenspflichten noch weiter gemeint sein könnte. Letztlich kann dies aufgrund der fehlenden Relevanz für das vorliegende Beschwerdeverfahren offenbleiben.

Der letzte Umstand – "die fälligen Steuern sind bezahlt" – steht dagegen durchaus in einem Zusammenhang zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Person: Liegen fällige Steuern vor, bestehen also Steuerschulden, kann regelmässig davon ausgegangen werden, dass die betroffene Person finanziell nicht in der Lage ist, diese zu begleichen. Auch die Beschwerdeführerin hält ausdrücklich fest, dass sie offene Steuern habe, weil es ihr wegen ihrer finanziellen Situation nicht anders möglich sei und nicht, weil sie die Steuern nicht bezahlen wolle. Zudem zahle sie die Steuern monatlich ab. Der Gemeinderat bestreitet diese Aussagen nicht.

Steuerschulden sind also regelmässig ein Indiz für die fehlende oder zumindest eingeschränkte finanzielle und damit wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Person und sprechen deshalb für eine Beitragsgewährung. Damit ist nicht gemeint, dass vorhandene Steuerschulden zwingend zu einer Beitragsgewährung führen müssen. Vielmehr gemeint ist, dass Steuerschulden nicht der Grund für die Abweisung eines Beitragsgesuchs sein dürfen. Denn die Abweisung des Beitragsgesuchs einzig

und allein aufgrund von Steuerschulden steht im Widerspruch zur Kostenbeteiligung "nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit" gemäss § 4 Abs. 2 KiBeG.

### **Entscheid / Urteil**

Das kommunale Reglement regelt die Rechtsfolge bei offenen fälligen Steuerschulden nicht, daher ist die Beschwerde gutzuheissen. Überdies ist beim Kriterium "offene fällige Steuerschulden" die Vereinbarkeit mit dem kantonalen Recht fraglich, da das KiBeG auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit abstellt und Steuerschulden durchaus ein Indiz für deren Fehlen sein können.

### **3. Beschwerde b**

#### **Thema der Beschwerde**

Summierung beider Einkommen getrennter Eltern bei der Berechnung der einkommensabhängigen kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung.

#### **Sachverhalt**

Beschwerdeführer X und Beschwerdeführerin X reichten einen "Antrag auf Unterstützung für die Kosten der Kinderbetreuung / Änderung der finanziellen Verhältnisse" bei der Finanzverwaltung Y mit folgenden Angaben ein:

- der gemeinsame Sohn A werde an einem halben Tag pro Woche in der Kinderbetreuungsorganisation "Tagesstruktur XY" betreut;
- Beschwerdeführer X sei zu 100 % erwerbstätig;
- Beschwerdeführerin X sei zu 65 % erwerbstätig;
- das steuerbare Einkommen von Beschwerdeführer X betrage Fr. 72'900.–, seine Einkäufe in die 2. und 3. Säule betragen Fr. 6'768.– (zusammen Fr. 79'668);
- das steuerbare Einkommen von Beschwerdeführerin X betrage Fr. 35'400.–.

Die Steuerverwaltung korrigierte die Angaben der Eltern betreffend das steuerbare Einkommen auf gesamthaft (beide Elternteile zusammen) Fr. 108'346.– und addierte zusätzlich zu den Einkäufen in die 2. und 3. Säule von Beschwerdeführer X noch eine "Korrektur Liegenschaftsunterhalt" im Betrag von Fr. 746.–. In der Summe ergaben die von der Steuerverwaltung eingesetzten oder korrigierten Beträge ein Tarifeinkommen von total Fr. 115'860.–.

Die Finanzverwaltung Y entschied daraufhin zuhanden beider Elternteile:

*"1. Die Gemeinde Y lehnt den Antrag auf Unterstützung für die Kosten der Kinderbetreuung von Herrn X und Frau X ab. Das gemeinsame massgebende Einkommen übersteigt den im Elternbeitragsreglement festgelegten Höchstwert von Fr. 85'000.–."*

Beschwerdeführer X und Beschwerdeführerin X (nachfolgend: Beschwerdeführende) erhoben gegen diesen Entscheid des Gemeinderats Y eine Einsprache bezeichnet als Beschwerde.

#### **Erwägungen**

§ 6 des Elternbeitragsreglements der Gemeinde hält fest, wann zur Festlegung des massgebenden Einkommens, die Einkommen von Personen zu summieren sind und zwar bei Personen, die in ungetrennter Ehe, in eingetragener Partnerschaft oder in einer gefestigten Lebensgemeinschaft leben. Gemäss dem Wortlaut der Bestimmung handelt es sich hierbei um eine abschliessende Aufzählung. Wenn die Bestimmung regelt, bei welchen Personen die Einkommen zusammenzurechnen sind, so sagt sie im Umkehrschluss auch, dass bei allen anderen keine Summierung der Einkommen vorzunehmen ist.

Sowohl die ungetrennte Ehe wie auch die eingetragene Partnerschaft werden durch das Familienrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210) geregelt. Wann hingegen jemand in einer gefestigten Lebensgemeinschaft lebt, ist auslegungsbedürftig. Das Elternbeitragsreglement definiert dabei selber, wann eine Lebensgemeinschaft als "gefestigt" im Sinne des Reglements zu gelten hat, indem es festhält, als Lebensgemeinschaften im Sinne dieses Reglements würden Lebensgemeinschaften gelten, die länger als 2 Jahre bestehen und solche, die mindestens ein gemeinsames Kind umfassen. Es bleibt somit einzig zu klären, ob Beschwerdeführer X und Beschwerdeführerin X, die zwar ein gemeinsames Kind haben, gleichzeitig aber sowohl von sich selber wie auch vom angefochtenen Entscheid als "Ex-Partner" bezeichnet werden und keinen gemeinsamen Haushalt führen, in einer "Lebensgemeinschaft" im Sinne des Elternbeitragsreglements leben.

In Auslegung nach Wortlaut besteht eine Lebensgemeinschaft dann, wenn die betreffenden Personen zusammen*leben*, also zusammenwohnen und damit einen gemeinsamen Haushalt führen. Dies ist bei Beschwerdeführerin X und Beschwerdeführer X nicht der Fall. Da jedoch auch ein (zivilrechtlich) ungetrenntes Ehepaar zwei Haushalte führen kann und die Einkommen der Ehepartner dennoch addiert würden, stellt sich die Frage, ob aufgrund der Gleichsetzung der ungetrennten Ehe mit der gefestigten Lebensgemeinschaft, allenfalls andere Kriterien als das Zusammenwohnen für die Definition der Lebensgemeinschaft zu berücksichtigen wären.

In verschiedenen Rechtsgebieten und Rechtsverhältnissen hat das Vorhandensein einer faktischen Lebensgemeinschaft rechtliche Auswirkungen. So beispielsweise auch in der Sozialhilfe oder bei der Festlegung des nahehelichen Unterhalts. Im Grundsatz geht es dabei stets darum, nicht-eheliche Lebensgemeinschaften, die in ihrer Wirkung jedoch einen eheähnlichen Charakter aufweisen, möglichst gleich behandeln zu können, wie eheliche Lebensgemeinschaften. Bei sogenannten einfachen Lebensgemeinschaft ist das Bestreben in der Regel, die Einsparungen in den Lebensunterhaltskosten, also den wirtschaftlichen Vorteil, den die Lebensgemeinschaft mit sich bringt, berücksichtigen zu können. Bei einer sogenannten gefestigten Lebensgemeinschaft (qualifiziertes Konkubinat) geht das Bundesgericht darüber hinaus sogar davon aus, dass die Lebenspartner sich gegenseitig in ähnlicher Weise Beistand und Unterstützung leisten, wie dies Art. 159 Abs. 3 ZGB verlangt (vgl. BGE 138 III 97 E. 2.3.3), was auch eine gegenseitige finanzielle Unterstützung beinhaltet.

Wird eine Ehe getrennt (Art. 117 f., 176 ZGB) oder geschieden (Art. 125, 133 ZGB), so legt das Gericht fest, ob und inwieweit mittels nahehelichem und Kindesunterhalt von den (Ex-)Ehegatten weiterhin finanzielle Unterstützung zu leisten ist. Unter Berücksichtigung dieser Unterhaltszahlungen werden die getrennten Eheleute jedoch wieder je als wirtschaftlich selbständige Einheiten betrachtet, denn eine über die gerichtlich im Betrag festgelegte Unterhaltungspflicht hinausgehende Unterstützungspflicht im Sinne von Art. 159 Abs. 3 ZGB besteht keine (mehr). Wird in gewissen Situationen die faktische Lebensgemeinschaft der ungetrennten Ehe gleichgesetzt, um deren ähnlichen Wirkungen gleichermaßen berücksichtigen zu können, so ist im Gegenzug in den gleichen Situationen die getrennte oder geschiedene Ehe auch der *getrennten* Lebensgemeinschaft gleichzusetzen.

Gemäss den Sachverhaltsdarstellungen von Beschwerdeführer X und Beschwerdeführerin X führen die beiden nicht eine eheähnliche Partnerschaft in zwei verschiedenen Wohnungen, sondern sie haben sich getrennt (Ex-Partner). Sie verfügen zwar nicht über einen behördlich genehmigten Unterhaltsvertrag betreffend ihren gemeinsamen Sohn, scheinen sich aber einvernehmlich darüber geeinigt zu haben, wer in welchem Umfang für den Bar- und den Naturalunterhalt von Sohn A aufkommt. Damit leben sie nicht mehr in einer Lebensgemeinschaft, die der ungetrennten Ehe oder eingetragenen Partnerschaft gleichzusetzen wäre. Vielmehr sind sie getrennt und entsprechend – wie auch die geschiedenen Ehepartner – je wieder als wirtschaftlich getrennte Einheiten zu betrachten.

Allerdings ist offenbar auch der Beschwerdegegner gar nicht davon ausgegangen, es handle sich vorliegend um eine gefestigte Lebensgemeinschaft. So schreibt er im angefochtenen Entscheid,

dass der Umstand, "dass dieser Spezialfall nicht im Elternbeitragsreglement der Gemeinde Y geregelt" sei, den Gesuchstellenden keinen Rechtsanspruch auf Unterstützung geben würde. Der Beschwerdegegner macht jedoch in seiner Beschwerdeantwort geltend, der für den Vollzug verantwortliche Gemeinderat verfüge "im Rahmen des Reglements" über einen gewissen Ermessensspielraum, weshalb er einen Grundsatzentscheid gefällt habe, der für alle weiteren Gesuchstellenden gelten werde. Tatsächlich ist die Formulierung im Kinderbetreuungsreglement der Gemeinde sehr offen gehalten. Der Gemeinderat verfügt entsprechend in seiner Rolle als Verordnungsgeber über einen gewissen Gestaltungsspielraum – also bei der Festlegung der einkommensabhängigen Subventionen im Elternbeitragsreglement – und zwar innerhalb des vom Kinderbetreuungsreglement und dem übergeordneten Recht festgesetzten Rahmens. Der gestützt auf das Kinderbetreuungsreglement erlassene § 6 des Elternbeitragsreglements gewährt hingegen gemäss seinem Wortlaut keinen Ermessensspielraum, weder ausdrücklich noch aufgrund einer Kann-Bestimmung oder offenen Formulierung. Der Gestaltungsspielraum, den das Kinderbetreuungsreglement gewährt, ist bei Erlass der auf dieses Reglement abgestützten Regierungsverordnung (Elternbeitragsreglement) zu nutzen und nicht erst bei der Anwendung dieser Regierungsverordnung im Einzelfall. § 6 Elternbeitragsreglement erteilt dem Beschwerdegegner keine Befugnis, nebst den erwähnten noch weitere Personengruppen zu bestimmen, deren Einkommen zu summieren sind. Berufet sich der Beschwerdegegner auf ein solches Ermessen respektive übt er es mit seinem Entscheid aus, so liegt darin eine Ermessensüberschreitung und damit eine Rechtsverletzung.

Der Beschwerdegegner begründet die sachliche Richtigkeit seines Entscheids damit, dass "sich beide Elternteile um die Betreuung und Erziehung ihres Sohnes" kümmern und sie "gemeinsam die Lebensunterhaltskosten" finanzieren (vgl. angefochtener Entscheid). Eltern haben jedoch von Gesetzes wegen gemeinsam, ein jeder Elternteil nach seinen Kräften, für den gebührenden Unterhalt des Kindes zu sorgen und namentlich auch die Kosten der Betreuung zu tragen, unabhängig davon, ob sie verheiratet sind oder nicht, und ungeachtet dessen, ob sie in einem gemeinsamen Haushalt oder getrennt leben. Berücksichtigte man also gemäss dem Argument des Beschwerdegegners das Kriterium des "gemeinsamen Kümmerns" für die Festlegung des massgebenden Einkommens, so müssten im Ergebnis stets die Einkommen aller Eltern summiert werden – auch wenn sie beispielsweise geschieden wären – da die Unterhaltungspflicht immer grundsätzlich beide Eltern trifft. Das Elternbeitragsreglement sieht jedoch nach klarem Wortlaut eine Unterscheidung vor, die dem Umstand Rechnung trägt, dass bei Scheidung oder Trennung jeweils nicht mehr das gesamte Familieneinkommen für die Bestreitung der verschiedenen Unterhaltungspflichten zur Verfügung steht, sondern gerichtlich oder vertraglich die jeweiligen Anteile festgelegt werden.

Schliesslich macht der Beschwerdegegner geltend, die Beschwerde sei im Sinne der Gemeindeautonomie abzuweisen (vgl. Beschwerdeantwort vom 29.10.2018).

Nach dem Gesagten gewährt die Gemeindeautonomie den Gemeinden das Recht, eigenes Recht zu setzen und dieses auch selbständig anzuwenden – jedoch stets nur innerhalb der Schranken der Rechtsordnung. Das Legalitätsprinzip wird von der Gemeindeautonomie nicht eingeschränkt. Die Gemeinde ist somit nicht autonom betreffend die Frage der richtigen materiellen Rechtsanwendung. Da die vorstehende materielle Prüfung des angefochtenen Entscheids zum Ergebnis führt, dass dieser gerade nicht vertretbar ist, sondern Recht verletzt, kann sich die Gemeinde in Bezug auf diesen Entscheid auch nicht auf ihre Autonomie berufen.

### **Entscheid / Urteil**

Diese Summierung der beiden Einkommen von Beschwerdeführer X und Beschwerdeführerin X widerspricht dem § 6 Elternbeitragsreglement. Der angefochtene Entscheid wurde somit in unrichtiger materieller Rechtsanwendung gefällt. Damit ist die Beschwerde in Bezug auf die Rüge der Rechtsverletzung begründet und daher gutzuheissen.

Mit diesem Entscheid explizit *nicht* geprüft – weil nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens – wurde die Frage, ob die Beschwerde bei entsprechender Rechtsgrundlage abzuweisen gewesen

wäre, respektive ob eine Regelung im Elternbeitragsreglement, nach der die Einkommen beider Eltern bei gemeinsamer elterlicher Sorge oder geteilter Obhut unabhängig von Zivilstand oder Lebensgemeinschaft zu summieren seien, rechtlich zulässig wäre. Dies scheint mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen jedoch zumindest fraglich.

#### **4. Beschwerde c**

##### ***Thema der Beschwerde***

Familienergänzende Kinderbetreuung: Anrechenbarkeit des Einkommens des Wohnpartners bei der Festlegung des für den Gemeindebeitrag (Subventionen) massgeblichen Einkommens.

##### ***Sachverhalt***

Beschwerdeführerin X reichte beim Gemeindesteuernamt Y ein Gesuch ein um einen Beitrag an die familienergänzende Kinderbetreuung betreffend ihren Sohn A. Das Steueramt Y teilte der Beschwerdeführerin X folgendes mit.

*"Ein allfälliger Gemeindebeitrag an die Betreuungskosten basiert auf dem nach Gemeindereglement berechneten massgebenden Gesamteinkommen. Bei der Berechnung des massgebenden Gesamteinkommens sind die Einkünfte und Vermögen des Konkubinatspartners B anzurechnen. Das massgebende Gesamteinkommen liegt somit über dem im Reglement vorgesehenen Höchstbetrag, weshalb keine Gemeindebeiträge ausgerichtet werden können. Das Gesuch um Unterstützungsbeiträge wird aufgrund obiger Ausführung abgelehnt".*

Anschliessend wandte sich Beschwerdeführerin X schriftlich an den Gemeinderat Y und erklärte, sie lebe mit B nicht im qualifizierten Konkubinat und erhalte von ihm auch keine finanzielle Unterstützung.

Der Gemeinderat Y antwortete der Beschwerdeführerin X wie folgt:

*"Gemäss dem Reglement über die Unterstützungsbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung werden Einkünfte und Vermögen von derjenigen Person, mit welcher der Elternteil im Konkubinat lebt, angerechnet. Unerheblich gemäss Reglement sind dabei die Art und die Dauer des Konkubinats. Der Gemeinderat hält deshalb an der vorerwähnten Reglementsbestimmung und somit am Entscheid fest und lehnt Ihr Gesuch ab."*

Überdies sehe auch § 12 Abs. 2 lit c der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV) vom 28. August 2002 (SAR 851.211) vor, dass auch aufgrund anderer konkreter Umstände als der Dauer des Zusammenlebens oder gemeinsamer Kinder eine enge und dauerhafte Beziehung anzunehmen sei, der in ihren Wirkungen eheähnlicher Charakter zukomme. Da die Beschwerdeführerin gemäss den Berechnungen des Beschwerdegegners ein durchschnittliches Monatseinkommen erziele, das Fr. x.– unterhalb des betriebsrechtlichen Existenzminimums liege, sei davon auszugehen, dass der Wohnpartner die Beschwerdeführerin finanziell unterstütze. Und gerade in dieser finanziellen Unterstützung liege ein solch konkreter Umstand gemäss § 12 Abs. 2 lit c SPV, gemäss dem vom einer engen, dauerhaften Beziehung mit eheähnlichem Charakter auszugehen sei.

Gegen diesen Entscheid erhob Beschwerdeführerin X Beschwerde. Gemäss Ziffer 4.1 des Kinderbetreuungsreglements sei Voraussetzung für die Berücksichtigung des Einkommens des Partners das Vorliegen einer stabilen, eheähnlichen Beziehung (Konkubinat). Da sie jedoch erst seit weniger als drei Jahren in einem Haushalt wohne, weder gemeinsame Kinder mit ihm habe noch von ihm finanziell unterstützt werde, sei ihre Wohnpartnerschaft kein Konkubinat im Sinne des Kinderbetreuungsreglements. Der Umstand, dass ihr Einkommen unterhalb des vom Beschwerdegegner für sie berechneten Existenzminimums liege, vermöge nicht zu belegen, dass sie von ihrem Wohnpartner finanziell unterstützt werde. Ihr Einkommen bewege sich bereits seit geraumer Zeit im beim Unter-

stützungsantrag ausgewiesenen Rahmen. Somit lebe sie seit Jahren von einem geringeren Einkommen, als vom Beschwerdegegner als erforderliches Minimum berechnet, und zwar auch schon in der Zeit bevor sie mit B zusammengezogen sei respektive diesen kennelernt habe. Damit sei belegt, dass sie durchaus von ihrem Einkommen und ohne finanzielle Unterstützung durch B leben könne.

### **Erwägungen**

Das Kinderbetreuungsreglement definiert selber nicht näher, wann von einer "stabilen, eheähnlichen Beziehung" auszugehen sei. Wenn nun die Gemeinde Y vorbringt, das Reglement schreibe keine Mindestdauer vor, weshalb in der Praxis ab dem Moment, wo jemand im gleichen Haushalt lebe, von einem gefestigten Konkubinat ausgegangen werde, so kann ihm darin aus drei Gründen nicht gefolgt werden:

Erstens ist vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Rechtsgleichheitsgebots nicht zulässig, in einem Erlass zu statuieren, dass mit dem Bezug einer gemeinsamen Wohnung bereits ein *stabiles* Konkubinat vorliege. Zweitens widerspricht eine solche Auslegung dem Wortlaut des Kinderbetreuungsreglements der Gemeinde, nach dem nicht das Vorliegen eines gemeinsamen Haushalts, sondern das Vorliegen einer stabilen, eheähnlichen Beziehung massgeblich sein soll. Und drittens verwendet das Kinderbetreuungsreglement mit den Begriffen "stabil" und "eheähnlich" die gleiche Formulierung wie SPV und Bundesgericht.

Seit wann genau die Beschwerdeführerin mit ihrem Partner einen gemeinsamen Haushalt führt, ist den Akten nicht eindeutig zu entnehmen. So oder so scheint jedoch unbestritten zu sein, dass vorliegend nicht aufgrund der Konkubinatsdauer von einer stabilen, eheähnlichen Beziehung auszugehen ist. Somit begründet die Gemeinde Y das Vorliegen eines stabilen Konkubinats abgesehen vom gemeinsamen Haushalt einzig mit einer angeblich stattfindenden finanziellen Unterstützung der Beschwerdeführerin durch den Wohnpartner.

Tatsächlich ist die Konkubinatsdauer sowohl nach SPV wie auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht das einzige Kriterium, bei dessen Vorliegen von einem stabilen Konkubinat ausgegangen werden darf. Vielmehr besteht nach einer gewissen Konkubinatsdauer die (wiederlegbare) Vermutung, die Beziehung sei so stabil und eng, dass die Partner in einer allfälligen (künftigen) Notlage voneinander Unterstützung und Beistand erwarten können, wie es für Ehegatten gestützt auf Art. 159 Abs. 3 ZGB gesetzliche Pflicht ist. Somit ist es durchaus auch mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vereinbar, eine tatsächlich stattfindende finanzielle Unterstützung durch den Konkubinatspartner als ein über die blosser Begründung eines gemeinsamen Haushalts hinausgehendes Indiz für ein stabiles Konkubinat zu sehen (so auch BGE 129 I 1 E. 3.2.4 S. 7). Vor diesem Hintergrund ist es nicht grundsätzlich falsch, wenn der Beschwerdegegner ausführt, die finanzielle Unterstützung durch den Konkubinatspartner sei als konkreter Umstand gemäss § 12 Abs. 2 lit. c SPV zu werten, bei dessen Vorliegen von einer Beziehung mit eheähnlichem Charakter ausgegangen werden dürfe. Es stellt sich hingegen die Frage, ob der Beschwerdegegner berechtigterweise von einer finanziellen Unterstützung durch den Wohnpartner der Beschwerdeführerin ausgehen durfte, obwohl diese bestritten wird.

Die Annahme, dass die Beschwerdeführerin von ihrem Partner finanziell unterstützt werde, stützt der Beschwerdegegner einzig auf den Umstand, dass das im Rahmen der Gesuchsbearbeitung ermittelte Einkommen der Beschwerdeführerin bei durchschnittlich Fr. x.– und damit unter dem betriebsrechtlichen Existenzminimum von Fr. y.– liege.

Diese Schlussfolgerung der Gemeinde Y verkennt den Umstand, dass schon das sozialhilferechtliche Existenzminimum in der Regel tiefer ausfällt, als das betriebsrechtliche Existenzminimum. Es muss entsprechend durchaus möglich sein, mit weniger Geld auskommen zu können, als es das betriebsrechtliche Existenzminimum vorsieht. Darüber hinaus sind weder das betriebsrechtliche noch das sozialhilferechtliche Existenzminimum in irgendeiner Art belegte Grenzwerte eines Einkom-

mens, unterhalb dessen ein Auskommen erwiesenermassen nicht möglich ist. Sie sind vielmehr Ausdruck eines gesellschaftlichen Konsenses darüber, was einer Person im entsprechenden Kanton in der entsprechenden Lebenssituation im Minimum an Geld zur Verfügung stehen soll. So hält auch das Bundesgericht fest, dass die Rechtsordnung der Schweiz verschiedene Bemessungsregeln zur Festsetzung eines Existenzminimums kenne, so namentlich den betriebsrechtlichen Notbedarf oder das sozialhilferechtliche Existenzminimum. Auch daraus wird deutlich, dass es im Einzelfall durchaus auch möglich sein kann, seinen Lebensunterhalt unterhalb der entsprechenden Einkommensgrenzen zu bestreiten – wenn auch mit entsprechenden Einschränkungen. Der Schlussfolgerung, dass alleine der Umstand, dass das Einkommen der Beschwerdeführerin X unterhalb des betriebsrechtlichen Existenzminimums liege, den Nachweis erbringe, dass sie finanziell unterstützt werde, kann somit nicht gefolgt werden.

### ***Entscheid / Urteil***

Da nicht rechtsgenügend dargelegt werden konnte, dass die Beschwerdeführerin X und B in einer stabilen, eheähnlichen Beziehung leben, widerspricht die Anrechnung der Einkünfte und des Vermögens von B dem Kinderbetreuungsreglement der Gemeinde. Der angefochtene Entscheid wurde somit in unrichtiger materieller Rechtsanwendung gefällt. Damit ist die Beschwerde der Beschwerdeführerin X gutzuheissen.

## **5. Beschwerde d**

### ***Thema der Beschwerde***

Gebühren für Aufsichtsverfahren: Wer trägt die Kosten für die Aufsichtsverfahren bei Tageseltern?

### ***Sachverhalt***

Die Gemeinde X erteilt Frau Beschwerdeführerin Y, eine Pflegekinderplatzbewilligung und ersuchte die Jugend- und Familienberatung des Bezirks den Tagespflegeplatz bei Beschwerdeführerin Y jährlich zu überprüfen und dem Gemeinderat Bericht zu erstatten.

Der Aufsichtsbericht zu Händen des Gemeinderats hielt unter anderem fest, dass Beschwerdeführerin Y aufgrund verschiedener fachspezifischer Kurse und Ausbildungen bestens gerüstet sei, ihre Aufgabe professionell auszuüben, weshalb beantragt wurde Beschwerdeführerin Y die Pflegeplatzbewilligung für ein weiteres Jahr zu erteilen.

Die jährliche Bewilligung der Beschwerdeführerin Y wird durch die Gemeinde X erteilt. Dabei wird festgehalten, dass die Kosten für die Pflegeplatzkontrolle vollumfänglich zu Lasten der Beschwerdeführerin Y gehen. Gegen diesen Entscheid erhob Beschwerdeführerin Y Beschwerde und beantragte sinngemäss, die Kosten der Pflegeplatzkontrolle seien nicht ihr aufzuerlegen.

### ***Erwägungen***

Gemäss Aktenlage betätigt sich die Beschwerdeführerin als sogenannte Tagesmutter für verschiedene Kinder aus verschiedenen Familien. Keines der Kinder wurde von der Beschwerdeführerin im Sinne einer Vollzeitbetreuung in Familienpflege genommen. Demnach ist es nicht erforderlich, der Beschwerdeführerin eine unbefristete oder jährlich eine befristete Pflegeplatzbewilligung nach den Art. 4 ff. PAVO zu erteilen. Richtig ist aber, dass die Tagespflegeverhältnisse beaufsichtigt werden müssen.

Das Verfahren vor den Gemeindebehörden ist demnach nicht als ein Bewilligungs- sondern als Aufsichtsverfahren im Rahmen der Aufsichtspflicht nach Art. 12 Abs. 2 PAVO zu qualifizieren, womit Art. 25 PAVO zur Anwendung kommt. Die Aufsichtstätigkeit der Behörden soll bei den betroffenen Tageseltern keine Kosten auslösen, vielmehr haben die Behörden die Kosten ihrer Aufsichtstätigkeit selber zu tragen und dürfen keine Gebühren erheben. Hat eine Behörde die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Fachpersonen nicht zur Verfügung, so ist sie faktisch dazu verpflichtet, Dritte mit der Aufgabenerfüllung zu beauftragen – so wie es auch in diesem Fall gewesen ist. Dabei handelt es



sich um eine Frage der internen Behördenorganisation. Dürfte nun die Behörde in all diesen Fällen, wo eine Drittperson oder Stelle die eigentliche Aufsichtstätigkeit ausübt, die Kosten für diese Ausübung der Aufsichtspflicht den Tageseltern auferlegen, so würde dies dem Sinn und Zweck von Art. 25 PAVO zuwiderlaufen. Darüber hinaus würden diejenigen Behörden, die ihre Aufsichtsaufgaben an Dritte übertragen gegenüber denjenigen Behörden bevorteilt, die innerhalb ihrer Verwaltung eigene Fachpersonen anstellen. Auch dies kann nicht Sinn und Zweck des Art. 25 Abs. 2 PAVO sein.

### ***Entscheid / Urteil***

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen kommt das Departement für Gesundheit und Soziales zum Schluss, dass es sich bei den der Beschwerdeführerin Y auferlegten Kosten materiell um Gebühren im Sinne des Art. 25 Abs. 1 PAVO handelt. Die Tagespflegeplätze der Beschwerdeführerin haben gemäss Aktenlage in der Vergangenheit zu keinen Beanstandungen Anlass gegeben. Entsprechend dürfen für die Aufsicht über diese Tagespflegeverhältnisse keine Gebühren erhoben und damit auch die Kosten für den Kontrollbesuch nicht der Beschwerdeführerin Y auferlegt werden. Die Kosten für die Pflegeplatzkontrolle, durchgeführt durch den KESD des Bezirks A, Jugend- und Familienberatung, gehen zu Lasten der Gemeinde Y.

## **6. Beschwerde e**

### ***Thema der Beschwerde***

Kantonale Kostenbeteiligung nach § 51 Abs. 2 SPG für einen Rechnungsfehlbetrag.

### ***Erwägungen***

Die Beschwerdeführerin X bietet aufgrund einer Leistungsvereinbarung mit der Gemeinde Y verschiedene Formen an schul- und familienergänzender Kinderbetreuung an, namentlich Tagesbetreuung (Krippe/Hort), Mittagstisch und Randstundenbetreuung während der Schulbetriebszeiten sowie ganztägig Tagesfamilien. Sie erhält dafür Beiträge entsprechend dem Kinderbetreuungs-Reglement der Gemeinde Y.

Die Beschwerdeführerin ist mit der durch den Kanton errechneten kantonalen Kostenbeteiligung, gemäss § 51 Abs. 2 des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001, nicht einverstanden. Nach der Antragstellung der Beschwerdeführerin für Kostenbeteiligung an den Kanton im Jahr 2017, beschloss der Gemeinderat im Jahr 2018, auf eine Forderung von Fr. 140'307.72 gegenüber der Beschwerdeführerin X zu lasten der kommunalen Erfolgsrechnung 2017 zu verzichten.

Aufgrund dieses Forderungsverzichts der Gemeinde, wurde der Betrag der kantonalen Kostenbeteiligung für das Jahr 2017 reduziert. Dagegen erhob die Beschwerdeführerin X am 22. August 2018 Beschwerde an das Departement Gesundheit und Soziales (DGS) und beantragte, den Kantonsbeitrag neu zu berechnen.

Die Beschwerde wurde mit der folgenden Begründung gutgeheissen.

Der Zweck des Forderungsverzichts der Gemeinde liegt klar belegt darin, den 2015 entstandenen Jahresverlust nachträglich zu decken. Damit steht dieser Forderungsverzicht in keinem Kausalzusammenhang mit den Betriebskosten des Jahres 2017.

Demnach bildet der Forderungsverzicht der Gemeinde Y keinen Bestandteil der Gemeindebeteiligung für das Jahr 2017 und ist bei der Festlegung der Kantonsbeteiligung für dieses Jahr nicht nach § 35 Abs. 6 SPV zu berücksichtigen.

### ***Entscheid / Urteil***

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Beschwerdeführerin ein Kantonsbeitrag von Fr. 72'590.86 zugesprochen. Unter Berücksichtigung der Akontozahlung von Fr. 68'488.– hat ihr der Kantonale Sozialdienst den Betrag von Fr. 4'102.86 nachzuzahlen.