

23. September 2020

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Nachtrag I zur Schulordnung Grundlagen für Elternbeiträge bei den schulergänzenden Ange- boten

Anträge

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. **Der Nachtrag I zur Schulordnung sei zu genehmigen.**
2. **Es sei festzustellen, dass der zustimmende Beschluss zu Ziffer 1 gemäss Art. 7 lit. a der Gemeindeordnung vom 28. Februar 2016 dem fakultativen Referendum untersteht.**

Zusammenfassung

Für verschiedene Angebote im nicht obligatorischen Bereich der Volksschule werden Elternbeiträge erhoben (Tagesstrukturen, Musikschulunterricht, freiwillige Schullager). Die Eckwerte für die Berechnung der Elternbeiträge bei den einzelnen Angeboten sind unterschiedlich definiert. Dies führt zu einem erhöhten administrativen Aufwand und Unklarheiten bei den Eltern. Deshalb wird eine gewisse Vereinheitlichung dieser Eckwerte angestrebt. Neu soll nicht nur das Einkommen der Eltern sondern verstärkt deren gesamte wirtschaftliche Situation bei der Bemessung der Elternbeiträge berücksichtigt werden. Weiter besteht zurzeit eine unbefriedigende Transparenz und gesetzlich-formelle Unvollständigkeit der grundlegend angewendeten Prinzipien für die Berechnung der Elternbeiträge. Es fehlt insbesondere eine Aussage zu den Bemessungsgrundlagen der Abgaben. Mit einer klaren gesetzlichen Verankerung der Tarifgrundlagen in der Schulordnung soll dies nun korrigiert werden.

Zur Anwendung bei der Erhebung von Kostenbeiträgen durch die Eltern kommen soll das Kostendeckungsprinzip. Um einen klaren Rahmen zu geben, wird in der Schulordnung festgelegt, welche prozentualen Anteile das Total der Gebühren gemessen an dem in der Rechnung ausgewiesenen Aufwand (Bruttoaufwand) maximal abdecken soll.

1. Ausgangslage bei der Erhebung von Elternbeiträgen für schulergänzende Angebote

Im Bildungsbereich werden für verschiedene Angebote im nicht obligatorischen Bereich der Volksschule wie die schulergänzende Betreuung in den Tagesstrukturen, die Aufgabenhilfe, die freiwilligen Schullager und der Musikschule Elternbeiträge erhoben. Diese Elternbeiträge fassen auf Tarifregulativen, die gemäss Art. 9 lit. e der Schulordnung vom Stadtrat erlassen werden. In der Schulordnung heisst es: "Der Stadtrat beschliesst insbesondere über die Festlegung von Tarifen und Erhebung von Kostenbeiträgen in den Schulen."

Die Eckwerte für die Berechnung der Elternbeiträge bei den einzelnen Angeboten im Bildungsbereich sind unterschiedlich definiert. Dies vor allem aufgrund gewachsener Strukturen. So wird beispielsweise der Tarif für die Aufgabenhilfe sowie der Tarif für die freiwilligen Schullager auf Basis der einfachen Steuer¹ berechnet. Der Tarif für die Tagesstrukturen hingegen auf dem sogenannten Nettolohn² zuzüglich Einkommen aus Alimenten, Sozialversicherungen und selbständiger Erwerbstätigkeit. Im Weiteren sind die Abstufungen der Sozialtarife bei den Angeboten ebenfalls unterschiedlich.

Es zeigt sich aufgrund der Ausgangslage, dass es zwei wesentliche Handlungsfelder bei den Tarifregulativen im Bildungsbereich gibt. Zum einen sind dies die erwähnten Eckwerte. Die unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen führen zu einem erhöhten administrativen Aufwand und Unklarheiten bei den Eltern. Die verschiedenen Abstufungen der Sozialtarife sind nur bedingt nachvollziehbar. Die wirtschaftliche Situation einer Familie wird ausschliesslich und dies in unterschiedlicher Weise durch das Einkommen definiert. Vermögenswerte bleiben unberücksichtigt.

Das zweite Handlungsfeld betrifft eine mangelhafte gesetzliche Verankerung der grundlegend angewendeten Prinzipien für die Berechnungen der Elternbeiträge. Das staatliche Handeln muss gesetzmässig sein, und das kann es nur, wenn die Gesetze hinlänglich klar und bestimmt sind. In einem Rekursverfahren im Bereich der Tagesstrukturen wurde von der kantonalen Verwaltungsrekurskommission bemängelt, dass die grundlegenden Prinzipien für die Berechnung der Elternbeiträge nicht hinreichend gesetzlich verankert sind. In der Schulordnung gibt es keine Anhaltspunkte zur Tarifgestaltung.

Es soll deshalb zum einen eine gewisse Vereinheitlichung der Eckwerte für die Bemessung von Elternbeiträgen bei den verschiedenen Angeboten und bessere Berücksichtigung der effektiven wirtschaftlichen Situation der Eltern vorgenommen werden. Zum anderen soll eine klare gesetzliche Verankerung der Tarifgrundlagen im Bildungsbereich gemacht werden. Dargelegt werden sollen neu in der Schulordnung neben dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Gegenstand der Abgabe auch die Prinzipien der Bemessung.

Ergänzend erwähnt werden soll an dieser Stelle, dass im Bereich der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Vorschulalter in der Stadt Wil ein Subventionierungs- und Tarifsysteem besteht. Dieses Tarifsysteem unterscheidet sich ebenfalls in den Eckwerten zu den verschiedenen Tarifregulativen im Bildungsbereich. Es wird angestrebt, das Tarifsysteem im Bereich der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Vorschulalter und die Tarifregulative im Bildungsbereich in gewissen Eckpunkten einander anzunähern, insbesondere bei der familien- und schulergänzenden Betreuung. Damit sollen die Nutzerinnen und Nutzer nach einheitlicheren und damit besser aufeinander abgestimmten Kriterien Unterstützungsbeiträge erhalten bzw. Elternbeiträge leisten. Es wird diesbezüglich auch auf

¹ Einfache Steuer: steuerbares Einkommen plus 1.7 Promille vom steuerbaren Vermögen

² Alte Bezeichnung. Gemäss Lohnausweis aus unselbständiger Tätigkeit, welche als Einkünfte für die Steuern zu deklarieren sind

den Bericht und Antrag Familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter in der Stadt Wil / Anpassung Tarif- und Subventionssystem vom 23. September 2020 verwiesen.

2. Gesetzliche Verankerung der Prinzipien für die Erhebung von Elternbeiträgen und Unterstützungsbeiträgen

Die rechtlichen Erfordernisse an staatlichem Handeln erfordern eine genügende Normdichte d.h. eine genügende Bestimmtheit: "Das Gesetz muss so präzise formuliert sein, dass der Bürger/die Bürgerin sein Verhalten danach ausrichten kann und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen kann" (BGE 109 Ia273, 283). Das Abgaberecht von Bund und Kantonen bzw. Gemeinden unterliegt dem Legalitätsprinzip. Dies bedeutet, dass Abgaben in entsprechender rechtlicher Form festgelegt werden müssen, so dass der Spielraum für die rechtsanwendende Behörde nicht übermässig ist. Demgegenüber kann es auch nicht so sein, dass die Regelungsdichte überspannt ist und die Praktikabilität in Frage gestellt ist.

Es sind Aussagen erforderlich, welche den Kreis der Abgabepflichtige, den Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessungsgrundlage regeln. In der Schulordnung ist diesbezüglich Folgendes formuliert:

Art. 5 Kosten

¹ Der Unterricht an den städtischen Schulen ist für die in der Stadt wohnhaften Schülerinnen und Schüler unentgeltlich.

² Schulgelder und Kostenbeiträge können erhoben werden für:

- a) besondere Unterrichtsveranstaltungen;
- b) Fächer und Kurse ausserhalb des obligatorischen Unterrichts oder mit besonderem Materialaufwand;
- c) den Unterricht an der Musikschule;
- d) fördernde Massnahmen, soweit diese nicht aufgrund des kantonalen Rechts unentgeltlich sind;
- e) Mittagstisch und familienergänzende Betreuungsangebote.

Art. 9 Aufgaben und Kompetenzen

¹ Der Stadtrat beschliesst insbesondere über:

- e) Festlegung von Tarifen und Erhebung von Kostenbeiträgen in den Schulen.

Der Gegenstand der Abgabe wie auch der Kreis der Abgabepflichtigen ist soweit in genügender Art in der Schulordnung abgebildet. Das freiwillige Schullager gehört zu den besonderen Unterrichtsveranstaltungen. Die Aufgabenhilfe stellt eine fördernde Massnahme gemäss lit. d dar. Auch der Musikunterricht (lit. c) und die Tagesstrukturen der Schulen der Stadt Wil (lit. e) sind festgeschrieben.

Bei einer angefochtenen Tagesstrukturrechnung wurde von der Verwaltungsrekurskommission festgehalten, dass die gesetzliche Grundlage formell für die Erhebung von Gebühren ungenügend sei. Dieser Umstand soll durch eine formelle Verankerung in der Schulordnung bereinigt werden. Insbesondere fehlt eine Aussage zur Bemessungsgrundlage. Die Tarife sollen dabei nicht grundsätzlich überarbeitet werden.

Es ist zu unterscheiden zwischen dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip. Der Kostendeckungsgrad sagt aus, in welchem prozentualen Ausmass die Einnahmen die Kosten decken sollen. Dabei ist in jedem Fall zu beachten, dass die Erträge die Aufwendungen nicht oder nur geringfügig überschreiten. Es liegt im Ermessen des

Gesetzgebers, die Höhe des Kostendeckungsgrades zu bestimmen. Die gesetzlich formelle Verankerung hat soweit zu erfolgen, dass das Mass der Abgabe überprüft werden kann.

Beim Äquivalenzprinzip muss die Höhe einer Kostenbeteiligung in einem vernünftigen Mass zum objektiven Wert stehen. Der Wert soll dem wirtschaftlichen Nutzen der abgabepflichtigen Person entsprechen oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum Gesamtaufwand stehen. Die Abgabe darf also nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen.

Bei den erwähnten Angeboten mit Elternbeiträgen im Schulbereich ist die Inanspruchnahme freiwillig. Es ist das Kostendeckungs- oder Äquivalenzprinzip denkbar. Das Kostendeckungsprinzip hat den Vorteil, dass mit einer Kostenberechnung der Leistung und der Definition eines Kostendeckungsgrades für den Bürger/die Bürgerin einfach und transparent erkennbar wird, wie die Elternbeiträge errechnet werden. Beim Äquivalenzprinzip sind Einschätzungen erforderlich, was verhältnismässig vertretbare Beiträge sein können. Eine Überprüfbarkeit kann dann idealerweise gemacht werden, wenn eine staatliche Leistung sich mit Angeboten der Privatwirtschaft vergleichen lässt. Das ist nicht in allen schulergänzenden Angeboten möglich. Deshalb soll in der Schulordnung die Bemessung der Elternbeiträge über das Kostendeckungsprinzip abgebildet werden. Um einen gewissen Spielraum zu haben, soll dieser Kostendeckungsgrad gewisse Anpassungen ermöglichen, in der Praxis adäquat anwendbar und trotzdem einen klaren Rahmen geben.

Aktuelle Situation

Bei den jetzigen Tarifen für die schulergänzende Betreuung in einer Tagesstruktur wird beim maximalen Elternbeitrag von mehr oder weniger Vollkostendeckung (ausgehend von der städtischen Rechnung mit den ausgewiesenen Aufwänden und Erträgen) ausgegangen. Eltern in guter wirtschaftlicher Situation sollen die vollen Kosten tragen. Eltern, die nur knappe Mittel zur Verfügung haben, sollen gleichermassen Zugang zu den Tagesstrukturen erhalten, um in der Kinderbetreuung entlastet zu sein und somit finanziell möglichst den Lebensunterhalt selber sicherstellen zu können. Der Kostendeckungsgrad gemäss Rechnung 2019 liegt bei ca. 31% bzw. bei 30% über die letzten fünf Jahre gerechnet. Dieser Kostendeckungsgrad reiht sich ein mit anderen Gemeinden wie beispielsweise Buchs (ca. 37%), Gossau (ca. 26%) oder St. Gallen (ca. 27%).

Bei der Musikschule muss berücksichtigt werden, dass gemäss Bundesverfassung, Art. 67a die musikalische Bildung von Kindern und Jugendlichen besonders gefördert wird. Wie bereits beim Tarif der Musikschule festgelegt, bezahlen Kinder und Jugendliche bis Abschluss Sekundarstufe II einen deutlich tieferen Betrag für den Musikunterricht als Erwachsene. Erwachsene aus anderen Gemeinden bezahlen die vollen Kosten und Erwachsene aus Wil ca. 75%. Der gesamthafte Kostendeckungsgrad bei der Musikschule liegt bei rund 33% (Durchschnitt 2015 – 2019).

Die Aufgabenhilfe gilt als fördernde Massnahme gemäss Art. 5 Abs 2 lit. d der Schulordnung. Der Zugang soll niederschwellig sein, um insbesondere Eltern abzuholen, die ihre Kinder nicht in geeigneter Weise unterstützen können. Der Normaltarif betrug bisher pro Semester Fr. 100.--. Es kam ein Sozialtarif zur Anwendung, der eine Reduktion bis 40% auslösen konnte. Die jährlichen Elternbeiträge machen im Durchschnitt der letzten fünf Jahre rund Fr. 14'000 aus, was zu einer Kostendeckung von durchschnittlich 81% führte. Aufgrund unterschiedlicher Anmeldezahlen, aber relativ konstanten Personalkosten kann es jedoch zu merklichen Schwankungen bei den Erträgen und damit in der Kostendeckung kommen (2015 – 2019: minimale Kostendeckung 65%, maximale Kostendeckung 97%). Bei einem fixen Semesterbetrag von Fr. 40.-- würde der Kostendeckungsgrad bei knapp 40% liegen. Diese Anpassung wird geplant, um insbesondere den administrativen Aufwand, der durch die Anwendung

des Sozialtarifes entsteht, zu vermindern und gleichermassen den niederschweligen Zugang wie heute sichergestellt zu haben. Die Erträge reduzieren sich damit um jährlich ca. Fr. 10'000.

Das Programm CHANSON stellt ein besonderes Angebot ausserhalb der üblichen Aufgabenhilfe aber innerhalb des Kontos 21925 "Aufgabenhilfe" dar. Es fördert Kinder aus bildungsfernen Schichten mit Potenzial während eines Jahres hinsichtlich des Oberstufenübertrittes. Es werden keine Elternbeiträge erhoben. Dies soll aus sozial- und bildungspolitischen Zielsetzungen so belassen werden.

Bei den freiwilligen Schullagern soll ebenfalls der Zugang relativ niederschwellig sein können. Der Elternbeitrag deckt maximal bis 40% der Kosten ab. Der gesamte Kostendeckungsgrad liegt bei grob errechneten 29%.

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Erträge, den Bruttoaufwand und der daraus resultierende Kostendeckungsgrad gemäss Rechnung 2019:

Angebot	Elternbeiträge	Bruttoaufwand	Kostendeckungsgrad 2019	Kostendeckungsgrad 2015 - 2019
Tagesstrukturen	418'771.76	1'305'729.89	31%	Ø 30%
Aufgabenhilfe ³	17'463.00	18'201.85	96%	Ø 81%
Freiwillige Schullager ⁴	Ø ca. 130.00/Kind	Ø ca. 450.00/Kind		Ø 29%
Musikschule	691'619.00	1'843'647.00	37%	Ø 33%

Aufgrund der jetzigen Kostendeckungsgrade sind die Sollwerte in der Schulordnung zu verankern. Es braucht für die Tarifierung einen gewissen Spielraum. Die Festlegung der Tarife soll neben der Praktikabilität auch die wirtschaftlichen Verhältnisse, aber auch sozial- und bildungspolitische Ziele, wie dies heute der Fall ist, berücksichtigen. Es muss auch unterschieden werden können zwischen Nutzerinnen und Nutzern mit Wohnsitz oder Sitz in der Stadt Wil gegenüber auswärtigen Nutzerinnen und Nutzern.

Vorgesehene Kostendeckungsgrade für die Verankerung in der Schulordnung:

Angebot	Kostendeckungsgrad 2015 – 2019	Kostendeckungsgrad Verankerung Schulordnung	Max. Elternbeitrag
Tagesstrukturen	Ø 30%	40%	bis 100%
Aufgabenhilfe	Ø 81% Neu: 40%	40%	Bisher bis 100% Neu: für alle rund 40%
Freiwillige Schullager	Ø 29%	40%	bis 40%
Musikschule	Ø 33%	40%	bis 100%

Neben der Festlegung der Kostendeckungsgrade für die verschiedenen Angebote soll eine kleine redaktionelle Anpassung in der Schulordnung vorgenommen werden. In Art. 5 Abs. 2 lit. e wird von den familienergänzenden Betreuungsangeboten gesprochen. Neu soll der Begriff schulgänzende Betreuungsangebote verwendet werden, um damit eine verständlichere Abgrenzung zu den familienergänzenden Betreuungsangeboten im Vorschulalter zu erreichen.

³ Ohne Programm CHANSON

⁴ Angaben ungefährender Durchschnitt 2015 -2019; Bruttoaufwand: Sachaufwände plus ergänzende Personalaufwände ausserhalb des Berufsauftrags Lehrpersonen

In der Schulordnung ist mit einem Nachtrag I folgende Ergänzung zu machen (unterstrichene Textstellen: neu; ~~durchgestrichene Textstellen~~: streichen):

Art. 5 Kosten

Grundsatz

² Schulgelder und Kostenbeiträge ~~können~~ werden erhoben für:

- a) besondere Unterrichtsveranstaltungen;
- b) Fächer und Kurse ausserhalb des obligatorischen Unterrichts oder mit besonderem Materialaufwand;
- c) den Unterricht an der Musikschule;
- d) fördernde Massnahmen, soweit diese nicht aufgrund des kantonalen Rechts unentgeltlich sind;
- e) Mittagstisch und ~~familien~~schulergänzende Betreuungsangebote.

³ Der Stadtrat kann für fördernde Massnahmen gemäss Abs. 2 lit. d Kosten ausnehmen, wenn diese sozial- und bildungspolitischen Zielen dienen.

Art. 5 bis 3 Bemessungsgrundlagen

¹ Gemessen an dem in der Rechnung ausgewiesenen Aufwand (Bruttoaufwand) deckt das Total der Gebühren maximal die folgenden prozentualen Anteile ab:

- a) Tagesstrukturen: 40%;
- b) Aufgabenhilfe: 40%;
- c) Freiwillige Schullager: 40%;
- d) Musikschule: 40%.

² Bei der Festsetzung der Gebühren beachtet der Stadtrat insbesondere folgende Kriterien:

- a) Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern bzw. der Nutzerinnen und Nutzern
- b) Die sozial- und bildungspolitischen Ziele
- c) Nutzerinnen und Nutzer mit Wohnsitz oder Sitz in der Stadt Wil gegenüber auswärtigen Nutzerinnen und Nutzern

Der Nachtrag I soll nach Eintreten der Rechtskraft umgehend durch den Stadtrat in Kraft gesetzt werden.

Stadt Wil



Daniel Meili
Stadtpräsident a. i.



Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber