

Neuregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung; Anhörungsbericht

Zusammenfassung

Die Teilrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde am 10. Januar 2012 in zweiter Lesung vom Grossen Rat abgelehnt. Am 27. März 2012 überwies der Grosse Rat vier Motionen in der Form des Postulates zum Thema. Der Regierungsrat präsentiert mit vorliegendem Anhörungsbericht den Entwurf eines neuen Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz; KiBeG).

Der Entwurf sieht ein Rahmengesetz mit sehr weitgehenden Kompetenzen der Gemeinden vor. Es werden nur die wesentlichsten Grundzüge festgelegt, alle Detailregelungen sind durch die Gemeinden zu erlassen. Im Weiteren wurden diejenigen Regelungen, die in der schliesslich abgelehnten SPG-Teilrevision von einer Mehrheit gutgeheissen wurden, soweit nötig übernommen.

Der Aargauische Lehrerinnen- und Lehrerverband hat im April 2013 die Volksinitiative "Kinder und Eltern" in der Form eines ausformulierten Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung eingereicht. Der regierungsrätliche Entwurf stellt den direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative dar. Der Regierungsrat lehnt die erwähnte Volksinitiative mit Verweis auf die Ablehnung der Teilrevision des SPG ab. Gleichzeitig verweist er auf die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse, die im Gefolge der Ablehnung eingereicht wurden und den Regierungsrat aufforderten, eine neue Vorlage zu unterbreiten. Diese wurden in der Postulatsform an den Regierungsrat überwiesen. Bei der Umsetzung orientierte sich der Regierungsrat an den von den Postulanten formulierten Parametern.

Der Vorschlag des Regierungsrats seinerseits stellt sich wie folgt dar:

- Die Gemeinden werden verpflichtet, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule sicherzustellen. Die Aufgabe kann in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder Dritten erfüllt werden.
- Die Bedarfsgerechtigkeit richtet sich nach folgenden Kriterien: Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung wird erleichtert. Die gesellschaftliche, insbesondere sprachliche Integration sowie die Chancengerechtigkeit der Kinder werden verbessert.
- Die Benützung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung ist freiwillig. Die Erziehungsberechtigten haben die Wahlfreiheit in Bezug auf das Betreuungsangebot und den Betreuungsort.
- Die Standortgemeinden erlassen Vorschriften zur Qualität des Betreuungsangebots und sind für die Aufsicht zuständig.
- Das zuständige Departement stellt Empfehlungen zur Qualität zur Verfügung und trifft Massnahmen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung.
- Die Erziehungsberechtigten tragen die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Wohnsitzgemeinden beteiligen sich nach Massgabe der wirtschaftlichen

Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten an den Kosten. Sie legen den Umfang der Kostenbeteiligung fest.

- Die Entlastung des Kantons und die Mehrbelastung der Gemeinden im Umfang von je 1.5 Mio. Franken sind im Rahmen der Aufgabenverschiebungsbilanz des Gesamtpakets der Aufgaben- und Lastenverteilung auszugleichen. Die verbleibende Nettomehrbelastung der Gemeinden wird in der Gegenüberstellung der reformbedingten Mehrkosten für die Haushalte von Kanton und Gemeinden berücksichtigt.

Gemäss überarbeiteter Kostenschätzung wird die Neuregelung im Jahr 2023 zu Kosten von rund 118.5 Mio. Franken führen. Je nach Kostenbeteiligungsgrad der Erziehungsberechtigten, welcher durch die Gemeinden festgelegt wird, wird der Anteil der Gemeinden im Rahmen von 23.5 und 71 Mio. Franken liegen, der Anteil der Erziehungsberechtigten zwischen 47.5 und 95 Mio. Franken. Aktuell fliessen bereits rund 13 Mio. Franken Subventionen der Gemeinden in die familienergänzende Kinderbetreuung.

Die Mehrkosten müssen in der Gesamtwürdigung um einiges relativiert werden. Investitionen in diesem Bereich lohnen sich in mehrfacher Hinsicht:

- Sie führen zu Mehrbeschäftigung der Erziehungsberechtigten und damit zu zusätzlichen Steuereinnahmen.
- Sie leisten einen Beitrag zur Integration und Sozialisation der Kinder, insbesondere aus bildungsfernen Familien, und tragen damit zur Reduzierung schulischer Sondermassnahmen bei.
- Sie bewirken einen höheren Lohnsatz – insbesondere von Frauen – aufgrund der kontinuierlichen und erhöhten Erwerbspartizipation, was zu tieferen Sozialhilfeausgaben führen wird.
- Eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht die Äufnung der Altersvorsorge und verhindert damit die Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe im Rentenalter.
- Familienergänzende Betreuungsangebote tragen zur Standortattraktivität von Kanton und Gemeinden bei.

Verschiedene Studien belegen den volkswirtschaftlichen Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Kosten-Nutzen-Analyse zur familienergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Zürich zeigt, dass jeder in die familienergänzende Kinderbetreuung investierte Franken rund 1.6-fach unmittelbar zurückfliesst.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	6
1.1 Gesellschaftliche Bedeutung	6
1.2 Volkswirtschaftlicher Nutzen	8
1.3 Aktuelles Angebot im Kanton Aargau und Versorgungsgrad	9
1.4 Inanspruchnahme familienergänzender Betreuung	11
1.5 Geltendes Recht	13
1.5.1 Internationales Recht	13
1.5.2 Bundesrecht	14
1.5.3 Kantonales Recht	16
1.6 Aktuelle Planungen der staatlichen Tätigkeiten	16
1.6.1 Entwicklungsleitbild 2013-2022	16
1.6.2 Sozialpolitische Planung	17
1.6.3 Familienperspektive Aargau	17
1.6.4 Wachstumsinitiative 2005	17
1.7 Frühere Rechtssetzungsprojekte	17
1.8 Parlamentarische Vorstösse	18
1.8.1 (12.12) Motion der CVP-BDP-Fraktion	18
1.8.2 (12.13) Motion der FDP-Fraktion	19
1.8.3 (12.14) Motion der SP-Fraktion	19
1.8.4 (12.15) Motion Ruth Jo Scheier (Sprecherin)	20
1.8.5 (12.22) Postulat Samuel Schmid (Sprecher)	20
1.9 Volksinitiative	20
2. Handlungsbedarf	23
3. Grundzüge des Gesetzesentwurfs	24
3.1 Zugang zu bedarfsgerechtem Angebot	24
3.2 Bedarfsgerechtigkeit	25
3.2.1 Von den Gemeinden zu berücksichtigender Bedarf	25
3.2.2 Bedarfserhebung	26
3.2.3 Auf- beziehungsweise Ausbau eines familienergänzenden Betreuungsangebots	26
3.3 Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten	27
3.4 Anspruch der Erziehungsberechtigten	28
3.5 Qualität und Aufsicht	28
3.6 Finanzierung	30
3.6.1 Beteiligung der Erziehungsberechtigten	30
3.6.2 Beteiligung der Gemeinden	31
3.6.3 Beteiligung Dritter	31
3.7 Ausgestaltung der Subventionierung	32
3.7.1 Normkostenmodell	32
3.7.2 Betreuungsgutschriften-Modell	33

4. Kostenschätzung	33
4.1 Aktuelle Angebotssituation	34
4.2 Entwicklungsszenarien	37
4.4 Vergleich Kostenschätzungen 2010/2013	41
5. Aufgabenteilung und Lastenausgleich	41
6. Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung	43
7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	43
8. Auswirkungen	47
8.1 Auf den Kanton	47
8.2 Auswirkungen auf die Gemeinden	48
8.3 Auswirkungen auf die Anbieter familienergänzender Kinderbetreuung	49
8.4 Auf die Umwelt	49
8.5 Auf die Wirtschaft	49
8.6 Auf die Gesellschaft	50
9. Weiteres Vorgehen/Zeitplan	50
Anhang zum Anhörungsbericht	51

1. Ausgangslage

1.1 Gesellschaftliche Bedeutung

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und privater Hinsicht von grosser Wichtigkeit. Das zur Verfügung stehende Angebot wirkt sich auf die Privat- und Volkswirtschaft aus und ist für die Bildungs-, Familien- und Sozialpolitik von Bedeutung. Die familienergänzende Kinderbetreuung erleichtert insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung. Für einen grossen Teil von gut ausgebildeten Eltern ist es heute klar, dass sie beide Bereiche vereinbaren wollen. Gut ausgebildete Frauen sind häufig gerne Mütter, wollen aber ihre Ausbildung auch im Beruf umsetzen und weiterentwickeln. Gut ausgebildete Väter wollen genauso ihren familiären Pflichten nachgehen und für ihre Kinder Zeit haben. Für viele Eltern sowie Alleinerziehende stellt sich indes die Frage nicht, ob sie erwerbstätig sein wollen; die Einkommenslage diktiert eine Erwerbstätigkeit beider Eltern.

Für die kindliche Entwicklung und den Erwerb von sozialen und individuellen Kompetenzen ist es von zentraler Bedeutung, dass Kinder bereits in einer frühen Phase geeignete Möglichkeiten erhalten, sich auch ausserhalb ihrer Familie zu entfalten. Die Bedeutung dieser ausserfamiliären Räume ist umso grösser für die sprachliche Entwicklung von anders- oder zweisprachig aufwachsenden Kindern. Um gute Deutschkenntnisse vor der Einschulung zu entwickeln, sind Kinder auf die regelmässige Teilnahme an solchen ausserfamiliären Räumen angewiesen. Familienergänzende Kinderbetreuung ermöglicht zudem eine soziale Durchmischung im Alltag der Kinder, welche allen Kindern zugute kommt. Der Erwerb von sprachlichen und sozialen Kompetenzen bildet gemäss Erkenntnissen aus dem Bereich der frühen Förderung die Grundvoraussetzung für den späteren schulischen und beruflichen Erfolg.

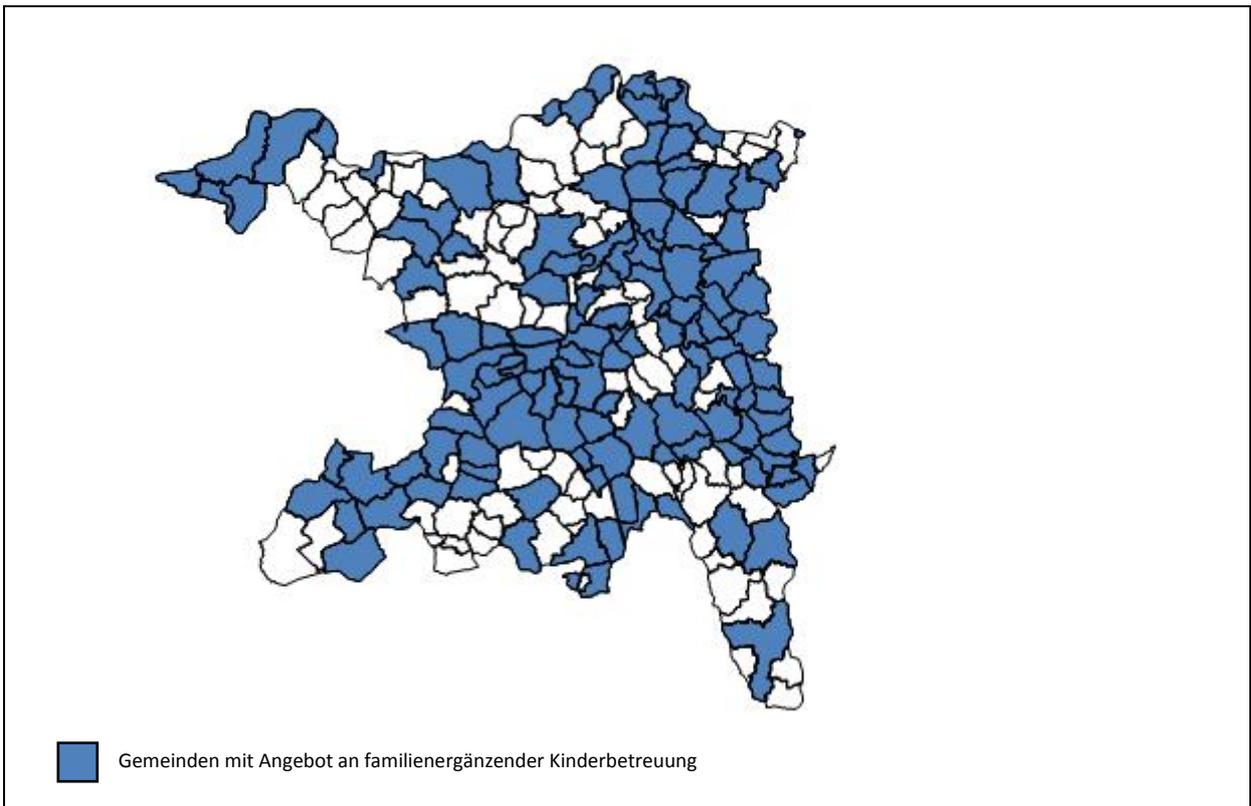
Der familienergänzenden Kinderbetreuung kommt deshalb in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und in privater Hinsicht grosse Bedeutung zu. Die familienergänzende Kinderbetreuung muss deshalb bezahlbare, erwerbskompatible und verlässliche sowie lokale Betreuungseinheiten zur Verfügung stellen, welche darüber hinaus das Wohl des Kindes im Fokus haben. Die abgebenden Eltern möchten sicher sein, dass ihre Kinder gegen Entgelt während ihrer erwerbsbedingten Abwesenheit gut und verlässlich betreut werden.

Der Bedarf nach familienergänzender Kinderbetreuung ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Allein der Bund hat in den letzten Jahren (2003–2011) gesamtschweizerisch rund 190 Millionen Franken in die Errichtung von neuen Kinderbetreuungsplätzen investiert. Seit dem Start des Impulsprogramms im Jahr 2003 haben 72 Trägerschaften aus dem Kanton Aargau ein neues Betreuungsangebot geschaffen. So entstanden insgesamt 1'107 neue Plätze in Kindertagesstätten und 853 Plätze in Tagesstrukturen¹. Allein in den letzten beiden Jahren (seit 2011) haben 17 Trägerschaften ihr Betreuungsangebot neu eröffnet oder ein bestehendes Angebot ausgebaut. Dieser Ausbau ist einerseits darauf zurückzuführen,

¹ Gemäss Reporting BSV, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Bilanz nach neun Jahren (Stand am 1.2.2012)

dass mit der Bevölkerungszunahme, der zunehmenden beruflichen Qualifikation und Erwerbstätigkeit der Mütter, aber auch der steigenden gesellschaftlichen Akzeptanz der familienergänzenden Betreuung der Bedarf kontinuierlich steigt. Auch die verstärkte Zuwanderung von gut ausgebildeten Eltern, die im Kanton Aargau Wohnsitz nehmen, bewirkt eine Bedarfssteigerung, die auch weiterhin anhalten wird. In vielen Ortschaften im Kanton Aargau gibt es aber noch kein oder in quantitativer Hinsicht genügendes Betreuungsangebot.

Abbildung 1: Aargauer Gemeinden mit einem Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung



Quelle: Datenbank www.kinderbetreuung-aargau.ch (Stand 25. September 2013)

1.2 Volkswirtschaftlicher Nutzen

Aus wirtschaftlicher Sicht lohnt sich eine Investition in die familienergänzende Kinderbetreuung, da dies zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf beiträgt. Verschiedene Studien belegen den volkswirtschaftlichen Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung:

Tabelle 1: Übersicht Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung

	Familien	Unternehmen	Gemeinden/Kanton
Direkte Nutzen	Höhere Erwerbsbeteiligung	Höhere Verfügbarkeit von (qualifizierten) Arbeitnehmerinnen	Zusätzliche Arbeitsplätze
	Höhere Einkommen, höhere Sozialabgaben		Höhere Steuereinnahmen
			Geringere Sozialleistungsausgaben
Indirekte Nutzen	Bessere Karrierechancen	Attraktiver (familienfreundlicher) Arbeitgeber	Wirtschaftliches Wachstumspotenzial
	Arbeitsmarkt- und Gesellschaftsintegration		
Immaterielle Nutzen	Höhere Lebensqualität	Standortattraktivität	Wohnortattraktivität

Ganz besonders der besseren Ausschöpfung des Bildungs- und Arbeitspotenzials – insbesondere der Frauen – ist eine grosse Bedeutung beizumessen. Ein ausreichendes und bezahlbares Betreuungsangebot kann längere Arbeitsunterbrüche nach der Familiengründung verhindern. Eine kontinuierliche und erhöhte Erwerbsteilnahme führt zu einem höheren Lohnsatz und verbessert insgesamt die Altersvorsorge. Des Weiteren trägt eine höhere Erwerbsteilnahme wesentlich dazu bei, dass Eltern durch das Zweiterwerbseinkommen den Lebensunterhalt ihrer Familie besser bestreiten können, wodurch geringere Sozialleistungsausgaben resultieren.

Eine Kosten-Nutzen-Analyse zur familienergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Zürich² zeigt, dass jeder in die familienergänzende Kinderbetreuung investierte Franken rund 1.6-fach unmittelbar zurückfliesst: Fr. 1.20 in Form von Steuereinnahmen und Fr. 0.40 in Form von eingesparten Sozialausgaben. Über indirekte Nutzen fliesst gar ein drei- bis vierfaches der Investitionen an die Gesellschaft zurück.

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirkt zudem dem Fachkräftemangel entgegen und verbessert grundsätzlich die Verfügbarkeit der Arbeitnehmenden. Insgesamt steigert der Kanton Aargau damit seine Attraktivität, sowohl als Wohn- und Arbeitsort für qualifizierte Arbeitskräfte als auch als Standort für Unternehmungen.

² Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Studie des Büro BASS im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich; 2000; http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=12

Der volkswirtschaftliche Nutzen lässt sich für den Kanton Aargau zwar nicht exakt beziffern, aufgrund der Erkenntnisse aus den Studien kann jedoch davon ausgegangen werden, dass Obengenanntes auch für den Aargau zutrifft und sich Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung mittel- und langfristig auszahlen werden.

1.3 Aktuelles Angebot im Kanton Aargau und Versorgungsgrad

Im Kanton Aargau existieren verschiedene erwerbskompatible Angebote von familienergänzender Kinderbetreuung: Kindertagesstätten, Tagesfamilien, Mittagsbetreuung, Tagesstrukturen für Kindergarten- und Schulkinder. Kindertagesstätten betreuen vorwiegend Kinder im Vorschulalter, teilweise auch Kinder bis zum 12. Lebensjahr, Tagesstrukturen für Schulkinder stehen Kindern ab Kindergarten bis Ende Primarschule offen. In der Mittagsbetreuung werden Kindergarten- und Primarschulkinder über die Mittagszeit gepflegt und betreut. Die Mittagsbetreuung ist oft erste Etappe für die Ganztagesbetreuung. Tagesfamilien stehen grundsätzlich allen Kindern offen und ergänzen das institutionalisierte Angebot, denn die Öffnungszeiten der Einrichtungen korrespondieren nicht immer mit den Arbeitszeiten der Eltern (Dienstleistungsbetriebe, Verkauf, Gesundheitswesen usw.). Eine detaillierte Beschreibung der einzelnen Betreuungsformen findet sich im Glossar in Anhang zu diesem Bericht.

Die familienergänzende Kinderbetreuung richtet sich in erster Linie an Kinder bis zum 12. Lebensjahr. Im Kanton Aargau lebten gemäss der öffentlichen Statistik des Kantons Aargau im Juni 2013 insgesamt 82'238 Kinder dieses Alterssegments (aktuellste verfügbare Daten). Für diese Kinder standen gemäss Datenbank "www.kinderbetreuung-aargau.ch" im November 2013 insgesamt 3'761 Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und rund 2'212 Betreuungsplätze in Tagesstrukturen zur Verfügung. Die Plätze in den Tagesstrukturen beschränken sich teilweise nur auf die Mittagsbetreuung (1'370 der 2'212 Betreuungsplätze). Zusätzlich existieren im Kanton Aargau zehn Organisationen, die Tageseltern vermitteln. Die Betreuungsleistungen dieser Tageseltern belaufen sich auf geschätzt rund 350'000 Betreuungsstunden pro Jahr. Dies entspricht einem Betreuungsplatzangebot von weiteren rund 180 Plätzen, davon sind rund zwei Drittel der Kinder im Vorschulalter und ein Drittel der Kinder im Schulalter.

Tabelle 2: Übersicht Betreuungsplätze für Kinder im Vorschul- und Schulalter und Nutzungsschätzung

Betreuungstyp	Plätze für Kinder im Vorschulalter	Plätze für Kinder im Schulalter	Anzahl betreute Kinder	Anzahl Kinder im Alterssegment	Anteil betreute Kinder
Kinder im Vorschulalter					
Kindertagesstätten	3'761		6'302	32'308	20.6 %
Tagesfamilie (Vorschulkinder)	120		360 ³		
Kinder im Schulalter					
Tagesfamilie (Schulkinder)		60	180 ²	49'930	8.1 %
Tagesstruktur (inkl. Mittagsbetreuung)		2'212	3'842		
TOTAL	3'881	2'272	10'684	82'238	13 %

Quelle: Datenbank ¹www.kinderbetreuung-aargau.ch (Stand November 2013)

Insgesamt sind viele Betreuungsplätze nicht subventioniert, im Vorschulalter knapp mehr als die Hälfte. Diese freitragende Form von familienergänzender Betreuung können sich nur Besserverdienende leisten. Bei der schulergänzenden Betreuung liegt der Anteil subventionierter Plätze bei rund einem Drittel. Die Kosten sind insgesamt für die Erziehungsberechtigten aber weniger hoch, weil über Mittag nur wenige Betreuungsstunden anfallen.

Hinzu kommt, dass längst nicht überall Betreuungsangebote bestehen. Während im Vorschulalter auch Tagesfamilien und Krippen in anderen Gemeinden besucht werden können, ist die schulergänzende Betreuung in der Regel ortsgebunden. In der jährlichen Kantonsumfrage der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)⁴ gab der Aargau für das Schuljahr 2010/11 an, dass zwischen 25% und 50% der Kindergärten und Primarschulen Blockzeiten von wenigstens dreieinhalb Stunden am Vormittag kennen. Dies ist einer der tiefsten Anteile aller Kantone. Die Mehrheit der Kantone haben Blockzeiten in diesem Zeitumfang inzwischen flächendeckend eingeführt.

Gemäss der gleichen Umfrage existieren im Aargau an unter 25% der Kindergärten und 25% bis 50% der Primarschulen Mittagstische. Dies ist in vielen anderen Kantonen ähnlich. Öffentliche Tagesschulen existieren auf Kindergartenstufe keine, auf Primarschulstufe drei. Zur Frage, an welchem Anteil der Schulen weitere Tagesstrukturen (wie Auffangzeiten vor und nach dem Unterricht) bestehen, konnte der Aargau als einer von wenigen Kantonen keine Daten liefern. Viele der vor und nach der Schule betreuten Kindern besuchen gemäss Fachstelle Kinder und Familien eine Tagesschule.

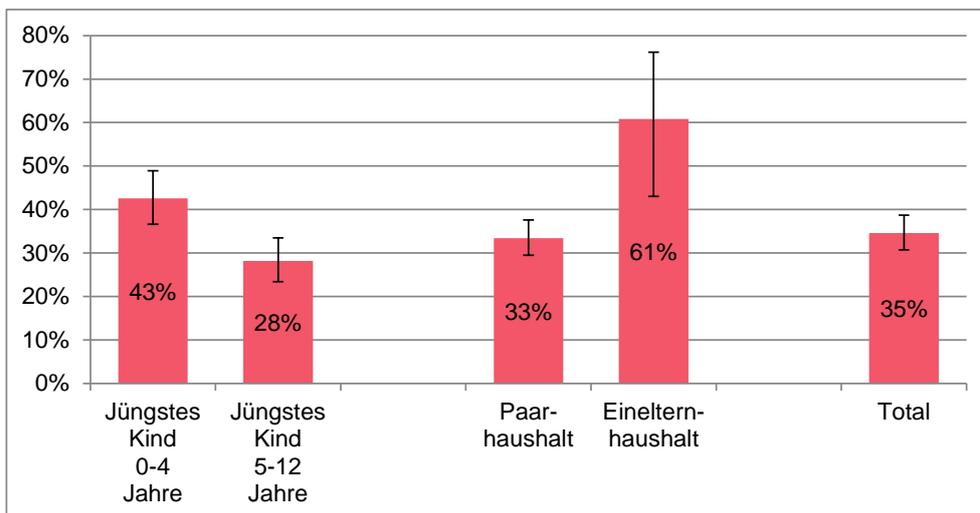
³ Die Kinder in Tagesfamilien werden pro Woche durchschnittlich 15 Stunden beziehungsweise 700 Stunden pro Jahr betreut. Bei einem Gesamtangebot von 350'000 Stunden werden so bei den Tagesfamilien rund 540 Kinder (zwei Drittel Kinder im Vorschulalter, ein Drittel Kinder im Schulalter) betreut.

⁴ Vgl. <http://www.cdip.ch/dyn/14864.php>, Abschnitt D Beziehung Schule-Familie.

1.4 Inanspruchnahme familienergänzender Betreuung

Wie gross der Anteil der Familien ist, die regelmässig familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, ist in Abbildung 2 ersichtlich. Im Vorschulalter waren dies im Aargau 2009 um 43% der Familien, tendenziell weniger als im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Deckt dann bei Kindern von 5 bis 12 Jahren die Schule einen gewissen Zeitraum ab, der für eine Erwerbstätigkeit genutzt werden kann, sinkt der Anteil auf rund 28%. Die Häufigkeit hängt auch mit der Familienform zusammen: So stützen sich Alleinerziehende zu fast zwei Dritteln auf ergänzende Betreuung, während der Anteil bei den Paarhaushalten mit Kindern um einen Drittel liegt. Im Vergleich zu 2002 ist der Anteil der Paarhaushalte mit Kindern, die ergänzende Betreuung beanspruchen, von 24% auf 33% signifikant angestiegen, während er bei den Einelternfamilien bereits damals vergleichbar hoch lag.

Abbildung 2: Regelmässige Nutzung familienergänzender Kinderbetreuung, 2009



Senkrechte Linien am Säulenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Messwert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% liegt.

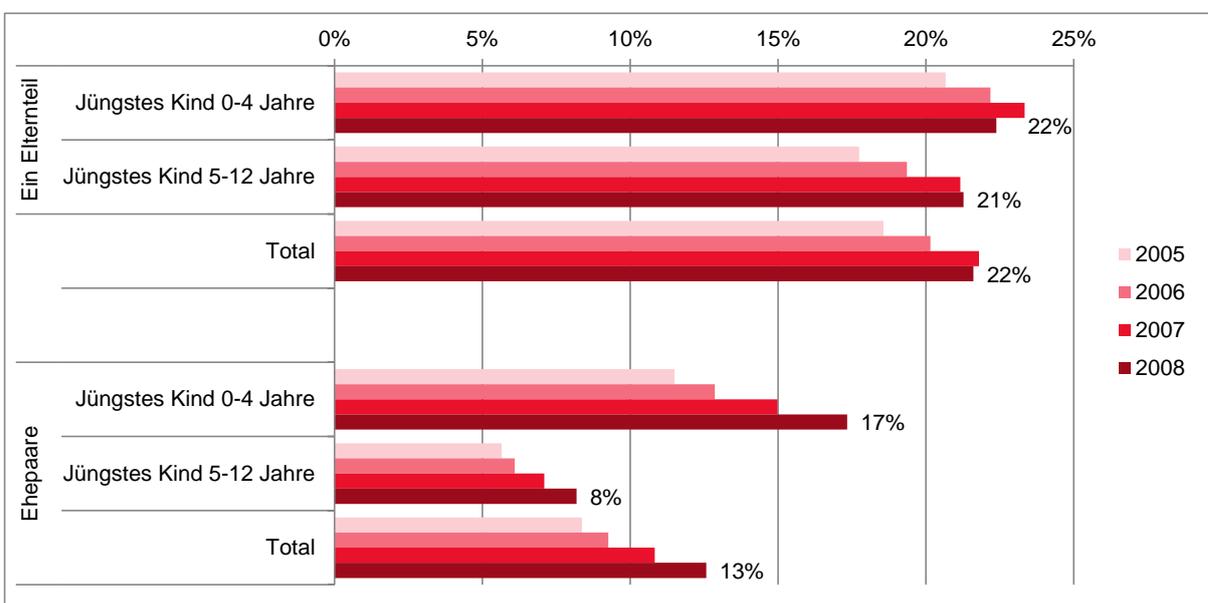
Quelle: BFS/SAKE; Berechnungen: BASS.

Diese Werte aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) des Bundesamts für Statistik sagen noch nichts aus darüber, ob die regelmässige Betreuung im Kontext einer Erwerbstätigkeit steht und ob sie durch Verwandte oder Bekannte unentgeltlich wahrgenommen wird oder die Eltern sie bezahlen müssen. Aus anderen Studien ist bekannt, dass die Grosseltern bei der Enkelkinderbetreuung eine sehr wichtige Rolle spielen (Bundesamt für Statistik 2008a, S. 71f.). Sie decken insbesondere kleine Betreuungspensen von bis zu einem Tag pro Woche ab. Bei höherem Zeitumfang kommen dagegen häufiger (auch) zu bezahlende Betreuungsformen wie Kindertagesstätten oder schulergänzende Betreuung zum Zug.

Einen Anhaltspunkt zur Nutzung bezahlter Kinderbetreuung gibt die Häufigkeit von Kinderbetreuungsabzügen, die in der Aargauer Steuererklärung gemacht werden (Abbildung 3). Dies taten wiederum Eineltern (22%), die in der Steuersicht auch Personen aus

Konkubinatspaaren umfassen, 2008 deutlich häufiger als Ehepaare (13%). Ihre Anteile haben in den letzten Jahren aber nicht in vergleichbarem Mass zugenommen wie bei Ehepaaren mit Kindern, die insbesondere im Vorschulalter die Inanspruchnahme bezahlter Betreuung deutlich steigerten (auf 17%). Die Frage ist, ob diese jungen Eltern im gleichen Masse weniger Betreuung beanspruchen werden, wenn ihre Kinder in den Kindergarten und die Schule kommen, wie die Elterngeneration vor ihnen, oder ob sich in diesem stark gestiegenen Anteil neue Erwerbsmuster der Elternpaare abzeichnen.

Abbildung 3: Kinderbetreuungsabzüge von Steuerpflichtigen mit Kind(ern) bis 12 Jahren nach Familiensituation, 2005–2008 (Kanton Aargau)

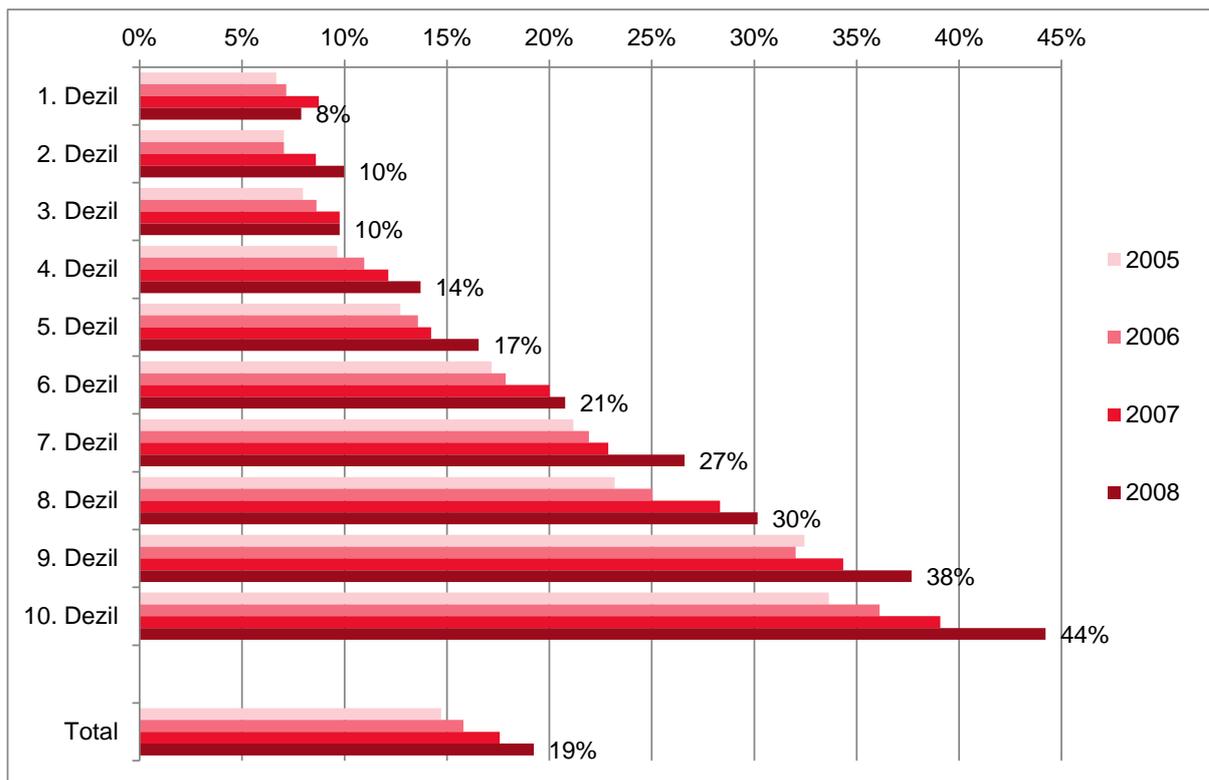


Quelle: Steuerstatistik Kanton Aargau; Berechnungen: BASS.

Sicher ist, und dies zeigt Abbildung 4 ganz deutlich, dass zwischen der Einkommenssituation einer Familie und der Inanspruchnahme bezahlter Betreuung ein starker Zusammenhang besteht. Werden die Familienhaushalte den 10%-Gruppen der Einkommensverteilung (sogenannte Dezile) zugeordnet, so machen die einkommensschwächsten Familien im ersten Dezil am seltensten von bezahlter Kinderbetreuung Gebrauch (2008: 8%). Mit dem Einkommen steigt dann Schritt für Schritt auch der Anteil der Familien, die für erwerbsbedingte familienergänzende Betreuung bezahlen. Im obersten, zehnten Einkommensdezil liegt er bei 44%, also bei fast der Hälfte dieser besonders einkommensstarken Familien. Interessant ist zudem, dass der Anstieg in der Häufigkeit seit 2005 ebenfalls in den oberen Dezilen besonders gross ist. Dieses Resultat kann durch zwei Effekte zustande kommen: Einerseits lässt sich mit zwei Einkommen, welche durch die Betreuung generiert werden können, mehr verdienen als mit einem. Dies ist mit ein Grund, warum es für den Staat mit Blick auf steigende Steuereinnahmen rentabel ist, Betreuungsplätze zu subventionieren. Andererseits kann dies angesichts der grossen Spannweite der Einkommen kaum die einzige Erklärung sein. Vermutlich spielt auch eine Rolle, dass die zu zahlenden

Betreuungsangebote Familien mit kleineren Einkommen finanziell nicht im gleichen Mass zugänglich sind. Ist dies der Fall, so entgeht ihnen damit die Handlungschance, ihre materielle Situation durch vermehrten Erwerb zu verbessern.

Abbildung 4: Kinderbetreuungsabzüge von Steuerpflichtigen mit Kind(ern) bis zu 12 Jahren nach Einkommensschicht, 2008 (Kanton Aargau)



Definition Dezile: Die Haushalte werden nach der Höhe des verfügbaren Äquivalenzeinkommens in eine Reihenfolge gebracht und in zehn gleich grosse Gruppen geteilt (10%-Gruppen). Das 1. Dezil enthält die Haushalte mit den geringsten Einkommen, das 10. Dezil die Haushalte mit den höchsten Einkommen.
Quelle: Steuerstatistik Kanton Aargau; Berechnungen: BASS.

1.5 Geltendes Recht

1.5.1 Internationales Recht

Familienergänzende Betreuung von Kindern ist unter anderem Thema in zwei UNO-Konventionen, die für die Schweiz im Jahr 1997 in Kraft getreten sind:

Übereinkommen über die Rechte des Kindes (SR 0.107)

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen und ihm den Schutz und die Fürsorge zu gewähren, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind. Verlangt wird, dass die für die Fürsorge und den Schutz des Kindes verantwortlichen Institutionen sowie andere Dienste in fachlicher Hinsicht geeignet sind und einer ausreichenden Aufsicht unterstehen (Art. 3). Weiter werden die Vertragsstaaten in die Pflicht genommen, die Eltern in der

Aufgabe der Kindererziehung zu unterstützen und für den Aufbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern zu sorgen (Art. 18 Abs. 2). Ebenfalls verpflichtet die Konvention die Staaten, Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Kinder berufstätiger Eltern das Recht haben, die für sie in Betracht kommenden Kinderbetreuungsdienste und Einrichtungen zu nutzen (Art. 18 Abs. 3).

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW; SR 0.108)

Auch dieses Übereinkommen hält die Vertragsstaaten dazu an, Einrichtungen zur Kinderbetreuung zu fördern (Art. 11 Abs. 2 lit. c). Eltern soll ermöglicht werden, Familie, berufliche Aufgaben und Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren. Dies mit dem Ziel, Frauen wegen Eheschliessung und Mutterschaft nicht zu diskriminieren und ihnen das Recht auf Arbeit zu gewährleisten.

1.5.2 Bundesrecht

Zivilgesetzbuch (ZGB; SR 210); Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO; SR 211.222.338)

Die Betreuung von Kindern ausserhalb ihrer Herkunftsfamilien ist auf Stufe Bund in verschiedenen Erlassen geregelt. Art. 316 des ZGB hält fest, dass die Aufnahme von Pflegekindern bewilligungspflichtig ist und unter Aufsicht steht. Der Erlass von Ausführungsbestimmungen wurde an den Bundesrat delegiert. Darauf gestützt erging im Jahr 1977 die PAVO. Diese regelt die Familienpflege (dauerhafte Betreuung in Pflegefamilien), die Tagespflege (familienergänzende Kinderbetreuung) sowie die Heimpflege (dauerhafte Betreuung in Heimen) und enthält auch Verfahrensvorschriften. Schwerpunkte der PAVO bilden die Bewilligung des Pflegeverhältnisses und dessen Aufsicht durch die zuständigen Behörden. Das Bundesrecht legt dabei fest, unter welchen Grundvoraussetzungen eine Bewilligung zur Aufnahme von Kindern beziehungsweise zum Führen von Heimen erteilt wird und wie die Aufsicht zu erfolgen hat. Die bundesrechtliche Verordnung stellt für diese Bereiche Minimalanforderungen auf; es handelt sich um eine Art Rahmenbeziehungsweise Grundsatzgesetzgebung. Sie ist so konzipiert, dass die Kantone grundsätzlich keine Ausführungsbestimmungen erlassen müssen. Den Kantonen ist es jedoch freigestellt, zum Schutz von Minderjährigen Bestimmungen zu erlassen, die über die Bundesverordnung hinausgehen. Von dieser Möglichkeit haben die Kantone in unterschiedlichem Mass Gebrauch gemacht. Viele haben sie genutzt und zum Teil sehr weitgehende Regelungen erlassen. Fast ein Viertel der Kantone hat dagegen keine eigenen Vorschriften erlassen, so auch der Kanton Aargau.

Die PAVO stammt aus dem Jahr 1977. Der Entwicklung der vergangenen dreissig Jahre vermochte sie deshalb nicht mehr in allen Bereichen Rechnung zu tragen. Aus diesem Grund wurde sie einer Revision unterzogen, welche seit dem 1. Januar 2013 in Kraft ist. Der Bundesrat sah jedoch von der ursprünglich geplanten Totalrevision ab. Der Bereich der Tagesbetreuung blieb unangetastet. Insbesondere verzichtete der Bundesrat auf die ursprünglich vorgesehene umfassende Bewilligungspflicht bei der Tagesbetreuung.

Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861)

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Das Gesetz war auf acht Jahre befristet und lief per 31. Januar 2011 ab. Es bildete zusammen mit der Ausführungsverordnung die Grundlage eines Impulsprogramms, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördern und den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung ermöglichen sollte. Gestützt auf das Bundesgesetz konnten folgenden Einrichtungen Finanzhilfen gewährt werden:

- Kindertagesstätten,
- Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit,
- Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien.

Unterstützt wurden nur neue Kindertagesstätten und schulergänzende Einrichtungen oder bestehende Institutionen, die ihr Angebot bedeutend erhöhten. Bestehende Plätze durften nicht subventioniert werden. Was die Betreuung in Tagesfamilien betraf, wurden Finanzhilfen für Aus- oder Weiterbildungsmassnahmen sowie für Projekte zur Verbesserung der Koordination oder der Qualität der Betreuung gewährt. Weder die Eltern der Kinder noch die Tagesfamilien selbst wurden subventioniert.

Es hat sich gezeigt, dass die Anstossfinanzierung ein effizientes Instrument zur Förderung der Schaffung von neuen Betreuungsplätzen ist. Innerhalb von acht Jahren sind mit Hilfe des Bundes gesamtschweizerisch etwa 33'000 neue Betreuungsplätze geschaffen worden. Das Impulsprogramm wurde denn auch verlängert. Am 1. Oktober 2010 hat das Parlament beschlossen, das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung um vier Jahre bis zum 31. Januar 2015 zu verlängern und den Rahmenkredit für die verlängerte Lauffrist auf 120 Millionen Franken festzulegen. Dadurch werden weiterhin Finanzhilfen für Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung gewährt. Eine der wichtigsten Änderungen der Verordnung ermöglicht es zudem, dass Projekte mit Innovationscharakter, die zur Schaffung von neuen Betreuungsplätzen beitragen, Finanzhilfen erhalten. Gemäss den neuen gesetzlichen Bestimmungen muss ein Projekt, um von Finanzhilfen profitieren zu können, folgende Voraussetzungen erfüllen: Es muss eine innovative Komponente enthalten, zur Schaffung neuer Betreuungsplätze beitragen und Modellcharakter für die Weiterentwicklung der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter haben.

Die Nachfrage nach Finanzhilfen war bisher nicht in allen Kantonen gleich gross. Der Bundesrat strebt aber eine möglichst ausgeglichene regionale Verteilung der Gelder an. Aus diesem Grund hat er auf den 1. Januar 2013 eine Prioritätenordnung erlassen. Nach dieser sollen primär Gesuche aus Kantonen, die die jeweiligen Kreditquoten⁵ noch nicht aufgebraucht haben, bewilligt werden. Der Kanton Aargau fällt in diese Kategorie.

⁵ Die Messgrösse für die Verteilung der Mittel auf die Kantone bildet der Anteil des jeweiligen Kantons an der Schweizer Bevölkerung bis 16 Jahre. Daraus ergibt sich die Kreditquote. Diese besagt, welcher Anteil an den Finanzhilfen für Gesuche aus jedem Kanton zur Verfügung stehen soll.

Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1)

Gemäss Art. 3 Abs. 1 GIG dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden, insbesondere nicht wegen ihres Zivilstands oder ihrer familiären Situation.

1.5.3 Kantonales Recht

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz; SPG; SAR 851.200); Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV; SAR 851.211)

Auf kantonaler Ebene ist die familienergänzende Kinderbetreuung vorwiegend im SPG und der SPV geregelt. Gemäss § 39 SPG können die Gemeinden, soweit möglich in Zusammenarbeit mit Privaten und anderen Gemeinden, für eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung sorgen. Die Gemeinden regeln die Kostenbeteiligung der Benützenden unter Berücksichtigung sozialer Aspekte. § 51 Abs. 2 SPG sieht eine Mitfinanzierung des Kantons vor. Dieser beteiligt sich an privaten Institutionen der familienbegleitenden Kinderbetreuung im Umfang von maximal 20% der anrechenbaren Betriebskosten⁶, sofern sich die Gemeinden mindestens im gleichen Umfang beteiligen (§ 35 Abs. 2 SPV). Die Kostenbeteiligung des Kantons erfolgt im Rahmen einer reinen Defizitdeckung. Sie setzt voraus, dass die Institutionen im Auftrag einer Gemeinde tätig sind und sich die mit den Gemeinden abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen an schweizerische oder kantonale Qualitätsstandards ausrichten (§ 35 Abs. 1 SPV).

Schulgesetz (SchulG; SAR 401.100)

§ 7 Abs. 4 des Schulgesetzes (SchulG) sieht vor, dass die Schulträger über die Einführung von Blockzeiten und von Tagesschulen entscheiden können. Wegen der durch die Tagesschulen verursachten Mehrkosten können die Schulträger von den Inhabern der elterlichen Sorge Beiträge verlangen, die höchstens kostendeckend sein dürfen (§ 68a SchulG).

1.6 Aktuelle Planungen der staatlichen Tätigkeiten

Der Regierungsrat bekundet in seinen Grundlagenpapieren zur Politikgestaltung wiederholt den Willen, im Bereich der familienergänzenden Betreuung von Kindern aktiver zu werden:

1.6.1 Entwicklungsleitbild 2013-2022

Der Kanton Aargau zeichnet sich als Familien- und Wohnkanton aus. Zeitgerechte Arbeits- und Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern sind ein Grundpfeiler für einen modernen,

⁶ Die anrechenbaren Betriebskosten ergeben sich aus der Differenz aus den anrechenbaren Einnahmen (Kostgelder; Elternbeiträge; Vermögenserträge; Betriebsbeiträge öffentlicher und privater Körperschaften, mit Ausnahme der Betriebsbeiträge der Gemeinden; übrige Betriebseinnahmen ausgenommen zweckgebundene Spenden) und den anrechenbaren Ausgaben (alle nach Betriebskonzept nötigen Ausgaben mit Ausnahme von Amortisationen der Bauschuld, Abschreibungen auf Mobilien, Rückstellungen und wertvermehrenden Anlagen) vgl. § 35 Abs. 3 bis 5 SPV.

wettbewerbsfähigen Kanton. Im Entwicklungsleitbild 2013–2022 bekundet der Regierungsrat deshalb explizit seinen Willen, dass im Kanton Aargau ein genügendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen bereitgestellt wird. Ebenso will er die Chancengerechtigkeit in allen Lebensbereichen sowie die schulische und soziale Entwicklung aller Kinder fördern. Zudem setzt er sich für eine familienfreundliche Steuer- und Sozialpolitik ein.

1.6.2 Sozialpolitische Planung

Der Regierungsrat hat am 12. Juni 2013 das Departement Gesundheit und Soziales beauftragt, einen Planungsbericht nach § 8 des Gesetzes über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) zu erstellen. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist der Vollständigkeit halber Bestandteil dieses Planungsberichts. Aufgrund der politischen Dringlichkeit wird die familienergänzende Kinderbetreuung jedoch als separates Projekt ausserhalb des Planungsberichts vorangetrieben.

1.6.3 Familienperspektive Aargau

Das Versorgungs- und Vernetzungsdefizit im Alltag von Familien im Aargau wurde durch die im Jahr 2008 durchgeführte Studie des Instituts gfs Bern aufgezeigt. Die daraus abgeleiteten familienpolitischen Massnahmen der Familienperspektive Aargau zielen auf die Behebung der festgestellten Mängel. Dadurch sollen nicht nur die Familien, sondern auch das Gemeinwesen entlastet werden. Familien mit ihren Aufgaben, Pflichten und Sorgen sich selber zu überlassen, kann zur Folge haben, dass reparative Kosten zulasten des Gemeinwesens entstehen. Die Verbesserung der Startchancen für junge Familien durch Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern, führen rascher zur Selbstständigkeit der Familien und wirken sich für den Wirtschaftsstandort Aargau günstig aus.

1.6.4 Wachstumsinitiative 2005

Die Wachstumsinitiative 2005 fordert mit der wirtschaftspolitischen Massnahme 5 die Einführung von Tagesstrukturen in der Volksschule, denn Tagesstrukturen verhindern längere Arbeitsunterbrüche bei Familiengründungen und verbessern die Verfügbarkeit von Arbeitnehmenden. Tagesstrukturen erhöhen deshalb die Attraktivität des Kantons als Wohnort sowie als Standort für Unternehmungen.

1.7 Frühere Rechtssetzungsprojekte

Die familienergänzende Kinderbetreuung für Schulkinder war bereits Thema der Bildungsreform (Bildungskleeblatt Teil 3). Im Mai 2009 wurde dieser Teil des Bildungskleeblatts vom Stimmvolk verworfen. Unter Berücksichtigung der abgelehnten Bildungsreform hat der Regierungsrat im Oktober 2009 einen Grundsatzentscheid für eine schrittweise Weiterentwicklung der Volksschule einerseits und Massnahmen zur Stärkung der Familien anderseits gefällt.

In der Folge beabsichtigte der Regierungsrat, die familienergänzende Kinderbetreuung durch eine Teilrevision des Gesetzes über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention

(Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) sowie ein Dekret über die familienergänzende Kinderbetreuung neu zu regeln. Im Wesentlichen sah der Vorschlag des Regierungsrats Folgendes vor:

- Pflicht der Gemeinden, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule sicherzustellen.
- Bewilligungspflicht für die Leistungserbringer der familienergänzenden Kinderbetreuung.
- Qualitätsstandards für Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Mittagsbetreuungen, Tagesfamilien und Spielgruppen.
- Festlegung von Normkosten (marktübliche Vollkosten) für jede oben erwähnte Betreuungsform.
- Kostentragung durch die Erziehungsberechtigten, Gemeinden und den Kanton.
- Die Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten erfolgt nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie ist höchstens kostendeckend.
- Der Gemeindebeitrag bemisst sich an den Normkosten abzüglich Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten und Dritter.
- Der Kanton übernimmt 20% des Gemeindebeitrags.

Am 10. Januar 2012 lehnte der Grosse Rat überraschend die Teilrevision in zweiter Lesung ab. Ausschlaggebend für die Ablehnung war die Annahme eines Antrags, nach welchem die gesetzlichen Grundlagen für das Dekret über die familienergänzende Kinderbetreuung zu streichen seien. Das Dekret enthielt in der Hauptsache die Qualitätsvoraussetzungen für die einzelnen Betreuungsformen.

1.8 Parlamentarische Vorstösse

Bereits eine Woche nach Ablehnung der SPG-Teilrevision wurden im Grossen Rat die folgenden fünf parlamentarischen Vorstösse zur familienergänzenden Kinderbetreuung eingereicht:

1.8.1 (12.12) Motion der CVP-BDP-Fraktion

(12.12) Motion der CVP-BDP-Fraktion vom 17. Januar 2012 betreffend Einführung von bedarfsorientierten Tagesstrukturen:

"Der Regierungsrat wird gebeten, basierend auf der am 10. Januar 2012 abgelehnten Vorlage, eine überarbeitete Botschaft betreffend Schaffung von bedarfsorientierten Tagesstrukturen vorzulegen. Dabei sind folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- *Die Gemeinden haben den Zugang für schulergänzende und bedarfsorientierte Tagesstrukturen sicherzustellen.*
 - *Das Angebot ist für die Kinder fakultativ.*
 - *Die Gemeinden regeln die Qualitätsstandards und sind verantwortlich für das Monitoring.*
 - *Die Finanzierung erfolgt durch Elternbeiträge und Beiträge der Gemeinden.*
-

- *Die Beiträge der Gemeinden müssen an den Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden angerechnet werden."*

Der Grosse Rat hat die in ein Postulat umgewandelte Motion an den Regierungsrat überwiesen.

1.8.2 (12.13) Motion der FDP-Fraktion

(12.13) Motion der FDP-Fraktion vom 17. Januar 2012 betreffend Schaffung von Rahmenbedingungen zur bedarfsorientierten Einführung von Tagesstrukturen:

"Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Grossen Rat eine neue Vorlage für die Schaffung von Rahmenbedingungen für bedarfsorientierte Tagesstrukturen vorzulegen, die folgende Anliegen abdecken:

- *Die Gemeinden sind verpflichtet, für Kinder bis zum Abschluss der Primarschule den Zugang zu schulergänzenden Tagesstrukturen sicherzustellen.*
- *Der Besuch der Angebote ist fakultativ.*
- *Die Tagesstrukturen werden nach Bedarf eingeführt. Nicht jede Gemeinde muss eine Betreuung anbieten, aber jedes Kind muss die Möglichkeit haben, innert angemessener Reisezeit eine Tagesbetreuung zu besuchen, wobei die Betreuungskosten durch die entsendenden Gemeinden zu tragen sind.*
- *Die Finanzierung der Tagesstrukturen hat kostendeckend auf Stufe Gemeinde zu erfolgen. Die Gemeinden sind frei, ob sie die Eltern mit Einheitstarifen oder einkommensabhängigen Tarifen beteiligen wollen. Die Tarife sind höchstens kostendeckend. Für sozial schwache Familien sind reduzierte Tarife anzubieten.*
- *Die Finanzierung kann als Subjektfinanzierung oder über ein System auf der Basis von Betreuungsgutschriften erfolgen.*
- *Die Betreuungskosten der Gemeinden sind im Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden auszugleichen."*

Der Grosse Rat hat die in ein Postulat umgewandelte Motion an den Regierungsrat überwiesen.

1.8.3 (12.14) Motion der SP-Fraktion

(12.14) Motion der SP-Fraktion vom 17. Januar 2012 betreffend gesetzliche Grundlagen zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots in der Verantwortung der Gemeinden:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, schnellstmöglich die gesetzlichen Grundlagen zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots in der Verantwortung der Gemeinden vorzulegen.

Dabei sind die Kostenbeteiligung des Kantons sowie infrastrukturelle und personelle Mindest-Qualitätsstandards festzuschreiben.

Die Detailbestimmungen auf Dekrets- und Verordnungsebene sollen zusammen mit dem Gesetzes-

entwurf vorgelegt werden."

Der Grosse Rat hat die in ein Postulat umgewandelte Motion an den Regierungsrat überwiesen.

1.8.4 (12.15) Motion Ruth Jo Scheier (Sprecherin)

(12.15) Motion Ruth Jo. Scheier, GLP, Wettingen (Sprecherin); Titus Meier, FDP, Brugg; Gertrud Häseli, Grüne, Wittnau; Esther Gebhard-Schöni, EVP, Möriken-Wildegg; Samuel Schmid, SLB, Biberstein, vom 17. Januar 2012 betreffend Revision für die familienergänzende Kinderbetreuung:

"Der Regierungsrat wird gebeten, unverzüglich einen Neustart der Revision betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung anzugehen. Als Basis für die Subventionierung soll das Betreuungsgutschein-Modell dienen."

Der Grosse Rat hat die in ein Postulat umgewandelte Motion an den Regierungsrat überwiesen.

1.8.5 (12.22) Postulat Samuel Schmid (Sprecher)

(12.22) Postulat Samuel Schmid (Sprecher), SLB, Biberstein; Ruth Jo Scheier, GLP, Wettingen; Esther Gebhard-Schöni, EVP, Möriken-Wildegg; Martin Köchli, Grüne, Boswil; René Kunz, SD, Reinach, vom 17. Januar 2012 betreffend familienergänzende Kinderbetreuung und Betreuungsgutscheine:

"Der Regierungsrat wird gebeten, einen Vorschlag für die familienergänzende Kinderbetreuung auf der Basis von Betreuungsgutscheinen vorzulegen. Er wird eingeladen zu prüfen und Vorschläge zu unterbreiten, ob und wie Betreuungsgutscheine unabhängig von der Betreuungsform (familienextern/familienintern) zur Anwendung kommen können mit dem Ziel der Gleichbehandlung und freien Kombinierbarkeit von familienergänzender und familieninterner Kinderbetreuung."

Der Grosse Rat hat das Postulat abgelehnt.

1.9 Volksinitiative

Nachdem der Aargauische Lehrerinnen- und Lehrerverband (ALV) die im Jahr 2004 eingereichte und bislang sistierte Initiative "Schule und Familie" zurückgezogen hat, reichte er am 9. April 2013 eine neue, zeitgemässe Volksinitiative "Kinder und Eltern" bei der Staatskanzlei ein. Die Initiative beinhaltet das folgende, ausformulierte Gesetz:

"Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz)

Gestützt auf § 38 der Kantonsverfassung

§ 1 Zweck

¹ Das Gesetz legt den Rahmen für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung fest.

² Die familienergänzende Kinderbetreuung bezweckt die:

- a) Entwicklung und Integration der Kinder zu fördern sowie die Chancengerechtigkeit für die Kinder zu verbessern;
- b) Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung zu erleichtern.

§ 2 Angebot der Gemeinden

¹ Die Gemeinden sorgen für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis Ende Schulpflicht.

Sie bieten das Angebot der familienergänzenden Betreuungsstrukturen selber an oder stellen sicher, dass die Aufgabe mittels Leistungsvereinbarungen an Dritte übertragen oder das Angebot in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden bereitgestellt wird.

² Das Angebot umfasst folgende Betreuungsformen:

- a) Kindertagesstätten oder Tagesfamilien für Kinder bis zum Eintritt in den Kindergarten;
- b) Tagesstrukturen für Schulkinder bis Ende Primarschulstufe;
- c) Mittagstisch für die Jugendlichen der Oberstufe.

³ Die Betreuungsformen gemäss Absatz 2 lit. a und b, werden in der Regel ganzjährig von Montag bis Freitag von 7 Uhr bis 18 Uhr angeboten.

⁴ Der Regierungsrat definiert die Betreuungsformen und regelt die Einzelheiten zur Erhebung des Bedarfs. Er berücksichtigt dabei die Zwecke in § 1 angemessen.

⁵ Die Benützung der Betreuungsangebote ist freiwillig.

§ 3 Kantonale Aufgaben

¹ Das zuständige Departement

- a) nimmt die Oberaufsicht über die familienergänzende Kinderbetreuung wahr;
- b) berät und unterstützt die Gemeinden;
- c) stellt den Gemeinden für jede Betreuungsform ein Musterreglement über die finanzielle Beteiligung der Erziehungsberechtigten zur Verfügung;
- d) definiert die Begriffe der Betreuungsformen.

² Der Regierungsrat legt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgestaltung der Angebote die Anforderungen fest für:

- a) die Ausbildung des Personals;
- b) die Infrastruktur der Betreuungsangebote;
- c) die Qualitätssicherung, insbesondere die pädagogischen Anforderungen.

§ 4 Aufsicht und Bewilligung

¹ Leistungserbringer, die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss § 2 anbieten, benötigen eine Bewilligung der Standortgemeinde.

² Die Bewilligung wird erteilt, sofern die Anforderungen gemäss § 3 Absatz 2 erfüllt sind.

³ Die Aufsicht obliegt der Standortgemeinde.

§ 5 Allgemeine Grundsätze der Finanzierung

¹ Die Erziehungsberechtigten haben Anspruch auf Beiträge der öffentlichen Hand, wenn sie ein Angebot im Kanton Aargau nutzen, das die Betriebsbewilligung gemäss § 4 erhalten hat.

² Die Finanzierung erfolgt durch:

- a) Beiträge der Erziehungsberechtigten;
- b) Beiträge der öffentlichen Hand; je zur Hälfte von Kanton und Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten.

³ Die Auszahlung der Beiträge der öffentlichen Hand erfolgt in Form der Subjektfinanzierung durch die Gemeinde. Sie kann direkt an die Erziehungsberechtigten oder an die betreuende Institution erfolgen.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 6 Beiträge der Erziehungsberechtigten

¹ Die Wohnsitzgemeinde legt die Beiträge der Erziehungsberechtigten fest.

² Bei der Festlegung der Beiträge ist auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten und deren Konkubinatspartner sowie auf die Anzahl der zu betreuenden Kinder einer Familie Rücksicht zu nehmen.

³ Die Beiträge der Erziehungsberechtigten sind höchstens kostendeckend und so angesetzt, dass sich auch Erziehungsberechtigte mit tiefem Einkommen, die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung leisten können.

§ 7 Beiträge der öffentlichen Hand

¹ Bei den Angeboten gemäss § 2 Abs. 2 legt die Wohnsitzgemeinde der Erziehungsberechtigten den Beitrag der öffentlichen Hand mittels Normkosten abzüglich des Elternbeitrags, der sich aus Sockel- und abgestuftem Leistungsbeitrag zusammensetzt, fest. Die Wohnsitzgemeinde kann auf eigene Kosten über die Normkosten hinausgehende Beiträge leisten.

² Bei den Angeboten gemäss § 2 Abs. 2 lit. a kann die Wohnsitzgemeinde den Beitrag der öffentlichen Hand den Erziehungsberechtigten in Form von Betreuungsgutscheinen zustellen.

³ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten. Insbesondere legt er für jede Betreuungsform die Normkosten und die Rahmenbedingungen für die Tarifmodelle fest. Der Regierungsrat nimmt periodisch eine Evaluation vor.

§ 8 Übergangsbestimmungen

¹ Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung ist spätestens zwei Jahre nach Annahme durch das Volk in Kraft zu setzen.

² Der Regierungsrat erlässt Koordinationsbestimmungen mit der Zielsetzung, dass bisher vom Kanton unterstützte Einrichtungen keinen Nachteil erleiden."

Der Regierungsrat lehnt die erwähnte Volksinitiative mit Verweis auf die Ablehnung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Rahmen der Teilrevision des SPG nach 2. Beratung im Grossen Rat am 10. Januar 2012 ab. Damals wurden insbesondere Umfang und Tiefe der vorgeschlagenen Detailregelungen in Zweifel gezogen. Diese Kritik führte letztlich zur Ablehnung der Vorlage. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat nicht als zielführend, einen ausformulierten Gesetzesvorschlag zu empfehlen, der in wesentlichen Teilen neuerlich Detailregelungen vorschlägt, die offensichtlich nicht mehrheitsfähig sind.

Gleichzeitig verweist der Regierungsrat auf die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse, die im Gefolge der Ablehnung des SPG eingereicht wurden und den Regierungsrat aufforderten, dem Grossen Rat eine neue Vorlage zu unterbreiten. Diese wurden in der Postulatsform an den Regierungsrat überwiesen. Bei der Umsetzung orientierte sich der Regierungsrat an den von den Postulanten formulierten Parametern. Dabei führte er unter anderem aus, dass es das Ziel sei, eine gesetzliche Grundlage für die Familienergänzende Kinderbetreuung zu schaffen, die bezweckt, Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung zu erleichtern und gesellschaftliche, insbesondere die sprachliche Integration sowie die Chancengerechtigkeit der Kinder zu verbessern. Zudem soll die Benützung der Angebote der Familienergänzenden Kinderbetreuung im Grundsatz fakultativ, flächendeckend und bedarfsgerecht sein. Weiter soll sie in der Verantwortung der Gemeinden stehen. Dabei soll insbesondere auch geprüft werden, ob und wie ein Modell der Betreuungsgutschriften eingeführt werden kann, sowie ob und wie Betreuungsgutscheine unabhängig von der Betreuungsform zur Anwendung kommen können.

Der Regierungsrat trägt mit der Ablehnung der Volksinitiative sowie mit der Vorlage eines eigenen Entwurfs sowohl der Ablehnung der SPG-Teilrevision als auch den Anliegen der Postulanten Rechnung. Damit werden die Voraussetzungen geschaffen, dass im Kanton Aargau eine Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung erfolgen kann, welche die Grundzüge derselben in einem separaten Erlass fasst und den finanzierenden Gemeinden bei der Umsetzung auf der Grundlage von soliden Empfehlungen den notwendigen Spielraum lässt. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die dynamische Entwicklung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung zum einen in einem sicheren gesetzlichen Rahmen, zum andern mit Rücksicht auf unterschiedliche regionale und kommunale Bedürfnisse stattfinden kann.

Der vorliegende regierungsrätliche Entwurf stellt vor diesem Hintergrund den direkten Gegenvorschlag zur Initiative dar.

2. Handlungsbedarf

Die familienergänzende Kinderbetreuung entwickelt sich dynamisch. In den letzten Jahren entstanden im Kanton Aargau viele neue Betreuungsplätze, hauptsächlich in den Städten und ihren Agglomerationen. Dieser Zuwachs betrifft aber in erster Linie Kindertagesstätten. Die Zahl der schulergänzenden Betreuungsplätze stagniert. Trotz den neuen Betreuungsplätzen ist der Bedarf nach familienergänzender Kinderbetreuung im Kanton Aargau noch nicht gedeckt. In vielen Gemeinden ist noch kein oder in quantitativer Hinsicht genügendes Betreuungsangebot vorhanden. Diese Lücke gilt es zu schliessen.

Im Weiteren sind die geltenden kantonalen Erlasse insbesondere in Bezug auf den Kantonsbeitrag nicht mehr zeitgemäss. Viele Gemeinden sind in den letzten Jahren im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung aktiv geworden und haben eine Subjektfinanzierung

eingeführt (vgl. Ziffer 3.6). Die Bestimmungen im SPG und in der SPV sind demgegenüber auf eine Objektfinanzierung ausgerichtet und im Vollzug nur schwer auf die aktuellen Verhältnisse anwendbar (vgl. Ziffer 1.4.3).

Der vorliegende Entwurf entstand vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung und der schliesslich abgelehnten SPG-Teilrevision. Mit der SPG-Teilrevision beabsichtigte der Regierungsrat, insbesondere in Bezug auf die Bewilligungspflicht und die Qualität der Leistungserbringer kantonal einheitliche Vorschriften einzuführen. Diese relativ hohe Regelungsdichte war denn für die Ablehnung der gesamten Vorlage ausschlaggebend. Es hat sich gezeigt, dass eine detaillierte Regelung im Grossen Rat keine Mehrheit findet. Im Rahmen der Abstimmung über die Volksinitiative "Kinder und Eltern" wird dem Stimmvolk eine solche unterbreitet werden.

Der vorliegende Entwurf stellt den direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative dar und beinhaltet ein Rahmengesetz, das nur die wesentlichen Grundzüge regelt und die Detailregelungen den Gemeinden überlässt. Die Gemeinden erhalten dadurch sehr weitgehende Kompetenzen. Der Kanton stellt lediglich Empfehlungen und Hilfsmittel zur Verfügung.

3. Grundzüge des Gesetzesentwurfs

3.1 Zugang zu bedarfsgerechtem Angebot

Wie bereits in Ziffer 1.1 dargelegt, ist im Kanton Aargau der Bedarf an Betreuungsplätzen noch nicht gedeckt. Dies belegt auch die Tatsache, dass Erziehungsberechtigte bis zu einem Jahr warten müssen, bis ein Platz in einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur frei wird. In ländlichen Gebieten fehlt oftmals jedes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung. Die Neuregelung sieht deshalb vor, dass jede Gemeinde verpflichtet wird, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule sicherzustellen. Sie können die Aufgabe in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder Dritten, wie beispielsweise Arbeitgeber, erfüllen. Das Betreuungsangebot muss nicht zwingend vor Ort sein, es muss aber in angemessener Zeit erreichbar sein. Das Angebot kann mittels eigenen Angeboten oder durch private Trägerschaften, Tagesfamilienvereinen und insbesondere im Zusammenhang mit der Schule bereitgestellt werden. Es soll den Gemeinden überlassen sein, mit welchen Betreuungsformen sie den Bedarf decken. Ein Kantonsvergleich hat gezeigt, dass insbesondere in der Westschweiz Netzwerke - bestehend aus Betreuungseinrichtungen, Gemeinden und Unternehmen - gegründet wurden, die den freien Zugang zu den Betreuungsplätzen sichern. Die vorgeschlagene Regelung lässt solche Kooperationen zu.

Bei Angeboten für Schülerinnen und Schüler der Oberstufe steht nicht die Betreuung im engeren Sinn, sondern eine Begleitung, mit welcher soziale und integrative Ziele verfolgt werden, im Vordergrund. Den Gemeinden ist es selbstverständlich freigestellt, auch für

dieses Alterssegment geeignete Strukturen wie beispielsweise Jugendtreffs, Aufgabenhilfen oder Mittagstische bereitzustellen.

3.2 Bedarfsgerechtigkeit

3.2.1 Von den Gemeinden zu berücksichtigender Bedarf

Mit der familienergänzenden Kinderbetreuung werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen soll die Vereinbarkeit von Familie und Arbeit beziehungsweise Ausbildung erleichtert, zum anderen soll die Integration sowie Chancengerechtigkeit der Kinder verbessert werden. Die Gemeinden haben diese beiden Zielsetzungen bei der Bedarfserhebung im Rahmen der folgenden Erläuterungen zu berücksichtigen:

Die Erziehungsberechtigten sollen die Möglichkeit haben, ihre Kinder während ihrer erwerbs- oder ausbildungsbedingten Abwesenheit familienergänzend betreuen zu lassen. Damit eine arbeitsuchende Person Leistungen gemäss Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG; SR 837.0) beziehen kann, muss sie vermittlungsfähig sein. Damit dies gewährleistet ist, hat sie dafür zu sorgen, dass sie im Umfang des geltend gemachten Beschäftigungsgrads beziehungsweise Arbeitsausfalls einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen kann. Arbeitsuchenden Personen muss es deshalb möglich sein, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen.

Neben der Erwerbstätigkeit ist auch die Freiwilligenarbeit von Bedeutung. Der Grosse Rat hat mit Beschluss von Strategie 17 der Gesundheitspolitischen Gesamtplanung (GGpl) 2010 die Wichtigkeit der Freiwilligenarbeit im Gesundheitsbereich zum Ausdruck gebracht und den Kanton zu deren Anerkennung und Förderung verpflichtet. Aus diesem Grund soll die Freiwilligenarbeit und insbesondere die Angehörigenpflege bei der Bedarfserhebung durch die Gemeinden berücksichtigt werden.

Ebenso ist die frühe Förderung von Kindern sowohl unter dem Aspekt der Integration als auch unter jenem der Chancengerechtigkeit von Bedeutung. Dies vor dem Hintergrund, dass für den Bildungserfolg und den Einstieg in die Berufswelt die frühe soziale ebenso wie die frühe sprachliche Förderung bedeutsam ist. Bei der frühen Förderung geht es nicht um Bildungsmassnahmen im engeren Sinn, sondern um Entwicklungseffekte, die sich aus dem frühen Erwerb sozialer und sprachlicher Kompetenzen in dafür geeigneten Umfeldern wie Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung ergeben. Gefördert werden sollen in erster Linie Kinder, die keine oder wenig Möglichkeiten haben, sich die erwähnten Kompetenzen ausserhalb von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung zu erwerben. Dieser Ansatz der Förderung ist zu unterscheiden von spezifischen Angeboten zur frühen Sprachförderung.

Ist kein Bedarf vorhanden, sind keine Massnahmen von Seiten der Gemeinden notwendig.

3.2.2 Bedarfserhebung

Bei der Bedarfserhebung ist der frühe Einbezug von Schlüsselpersonen und -organisationen wie zum Beispiel Schulen, Kindergärten, Mütter-/Väterberaterinnen, Erziehungsberatung, Elternvereinigungen, Vertreterinnen von Krabbelgruppen, Spielgruppen, Tagesfamilienvermittlungsstellen sehr wichtig. Im Austausch mit diesen Personen und Organisationen kann eruiert werden, welcher Bedarf besteht und welches Angebot aufgebaut werden soll. Bedarfsschätzungen mittels Befragung der Erziehungsberechtigten sind mit Vorsicht anzuwenden, weil der Bedarf in der Regel überschätzt wird. Im Weiteren können Informationen betreffend Bedarf und gesellschaftlicher Entwicklung aus Studien und Statistiken herangezogen werden.

Wie wissenschaftliche Studien für den Frühbereich zeigen, besteht in städtischen Gebieten vor allem Bedarf nach Betreuung in Kindertagesstätten, während in ländlichen Gebieten auch häufig eine Betreuung in Tagesfamilien nachgefragt wird (Stern et al. 2005). Im Schulbereich besteht eine unterschiedlich hohe Nachfrage nach Mittags- und Nachmittagsbetreuung (INFRAS, Mecop und Tassinari Beratungen 2008). Viele Gemeinden verfügen bereits über entsprechende Strukturen, die dem Bedarf entsprechend weiterentwickelt werden können. Der Bedarf wird je nach Familien- und Bevölkerungsstruktur von Gemeinde zu Gemeinde anders aussehen. Des Weiteren steht er in Wechselwirkung mit der Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten. Ist kein Bedarf vorhanden, muss auch kein Zugang zu einem Betreuungsangebot geschaffen werden.

Die Gemeinden haben den Bedarf regelmässig zu erheben. Sinnvollerweise erfolgt dies auf den Schuljahresbeginn.

3.2.3 Auf- beziehungsweise Ausbau eines familienergänzenden Betreuungsangebots

Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung hat sich am Bedarf der Vielen und nicht an den Bedürfnissen der Wenigen zu orientieren. Die Gemeinden sind nicht verpflichtet, jedes subjektive Bedürfnis einzelner Erziehungsberechtigter nach spezifischen Angeboten in Bezug auf Art, Umfang oder zeitlicher Verfügbarkeit zu befriedigen.

Der Auf- beziehungsweise Ausbau eines familienergänzenden Betreuungsangebots kann in Zusammenarbeit mit privaten Trägerschaften, Tagesfamilienvereinen, anderen Gemeinden oder Dritten und insbesondere im Zusammenhang mit der Schule geschehen. Wichtig ist, dass die Kinder möglichst in ihrem gewohnten sozialen Umfeld eingebettet bleiben. In ländlichen Gemeinden mit wenigen Kindern wird der Bedarf an Betreuungsplätzen häufig zu klein sein, damit Kindertagesstätten oder Tagesstrukturen betrieben werden könnten. Der Aufbau eines Tagesfamilienangebots wird in diesen Fällen sinnvoller sein. Dabei können auch Kooperationen mit anderen Gemeinden zielführend sein. Insbesondere bei gemeinsamen Schulstandorten sowie bei Tagesfamilienvermittlungen ist eine enge Zusammenarbeit der Gemeinden sinnvoll beziehungsweise notwendig. Eine entsprechende Kooperation zwischen Gemeinden wird bereits heute durch die Gemeinden Baden, Ennetbaden, Wettingen und Obersiggenthal (Poolgemeinden) erfolgreich umgesetzt. Mittels Gemeindevertrag konnte

eine gemeinsame Strategie definiert werden, so dass die vorhandenen Ressourcen optimal eingesetzt werden können, um die Steuerung des Angebots zu sichern und zu koordinieren. Diese Form von Kooperation kommt auch den abgebenden Erziehungsberechtigten zu Gute, denn unabhängig von ihrem Wohnsitz in einer der vier Gemeinden können sie ihre Kinder zu gleichen Bedingungen in einer Poolkrippe ihrer Wahl betreuen lassen. Auf diesem Prinzip lassen sich Kooperationsformen auch unter kleineren Gemeinden realisieren. Die Poolgemeinden haben mit den Anbietern Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

Grundsätzlich ist es den Gemeinden überlassen, mit welchen Betreuungsformen sie den Bedarf decken. Für den Aufbau von Betreuungseinrichtungen werden seitens der Behörden häufig Arbeitsgruppen gebildet. Darin vertreten sind in der Regel Exekutivmitglieder, Schulleitungsmitglieder, eventuell Fachpersonen⁷ oder Vertreterinnen beziehungsweise Vertreter von sozialen Organisationen.

Damit die Gemeinden genügend Zeit haben, den Bedarf abzuklären und für ein entsprechendes Angebot zu sorgen, ist eine Übergangsfrist ab Inkraftsetzung bis zum Schuljahresbeginn 2017/18 geplant.

Aufgrund der Planbarkeit müssen Erziehungsberechtigte auch nach Inkrafttreten der neuen Regelung mit Wartefristen rechnen. Diese sollten aber massvoll sein und werden in der Regel nicht mehr als sechs Monate betragen. Gerade der Auf- beziehungsweise Ausbau von Kindertagesstätten ist anspruchsvoll und bedarf einer gewissen Zeit. Zur Überbrückung eignet sich die Betreuung in Tagesfamilien.

3.3 Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten

Die Benützung der Betreuungsangebote ist freiwillig. Niemand wird gezwungen, ein bestimmtes Angebot zu benützen. Erziehungsberechtigte sollen vielmehr die Möglichkeit haben, ihren individuellen Bedarf nach familienergänzender Kinderbetreuung zu decken. Entspricht das Betreuungsangebot der Wohnsitzgemeinde den Erziehungsberechtigten nicht, beziehungsweise beabsichtigen diese, ihr Kind in einer anderen Gemeinde (zum Beispiel Arbeitsort) betreuen zu lassen, hat sich die Wohnsitzgemeinde an den auswärtigen Betreuungskosten zu beteiligen.

Die Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten führt nicht dazu, dass die Gemeinden eine Auswahl an verschiedenen Betreuungsformen bereitstellen muss.

⁷ Zum Beispiel Vertreterinnen oder Vertreter von bestehenden Betreuungseinrichtungen oder aber Beizug der Fachstelle Kinder&Familie (www.kinderbetreuung-aargau.ch).

3.4 Anspruch der Erziehungsberechtigten

Sinn und Zweck der Neuregelung ist es, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung erleichtert wird sowie die Integration und Chancengerechtigkeit der Kinder verbessert werden. Beides setzt eine längerfristige familienergänzende Betreuung voraus. Es ist nicht Ziel der vorgeschlagenen Regelung, dass die Gemeinden den Erziehungsberechtigten einen kurzfristigen "Hütedienst" bereitstellen. Wie erwähnt haben sich die Gemeinden am Bedarf der Vielen und nicht an den Bedürfnissen der Wenigen zu orientieren. Rechtliche Abklärungen haben ergeben, dass aus dem vorliegenden Entwurf kein Anspruch der Erziehungsberechtigten auf familienergänzende Betreuung abgeleitet werden kann, da Aufgabenbestimmungen nicht direkt auf Private anwendbar sind. Treten bei einer Gemeinde in Bezug auf die Bedarfsabklärung oder das Zugang schaffen zu einem Betreuungsangebots Vollzugsdefizite auf, können jedoch aufsichtsrechtliche Massnahmen (vgl. §§ 100ff. des Gesetzes über die Einwohnergemeinde vom 19. Dezember 1978 [SAR 171.100]) ergriffen werden oder die Betroffenen machen ihren Bedarf mit Hilfe ihrer Bürgerrechte geltend.

3.5 Qualität und Aufsicht

Gemäss der eidgenössischen Pflegekinderverordnung (PAVO) sind Einrichtungen bewilligungspflichtig, die dazu bestimmt sind, mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen; Art. 13 Abs. 1 lit. b PAVO). Weiter ist die regelmässige Betreuung von Kinder unter zwölf Jahren tagsüber im eigenen Haushalt und gegen Entgelt meldepflichtig (Tagesfamilien; Art. 12 Abs. 1 PAVO). Die Erteilung der Betriebsbewilligung und die Aufsicht obliegt dem Gemeinderat der Standortgemeinde der Einrichtung. Ebenso hat die Meldung der Tagesfamilien an den Gemeinderat der Wohnsitzgemeinde zu erfolgen (§ 55e Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB; SAR 210.100).

Sowohl bei der Erteilung oder dem Entzug einer Bewilligung wie auch bei der Ausübung der Aufsicht ist vorrangig das Kindeswohl zu berücksichtigen (Art. 1a Abs. 1 PAVO). Weiter dürfen die oben erwähnten Betreuungseinrichtungen nur bewilligt werden, wenn (Art. 15 Abs. 1 PAVO):

- eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung gesichert erscheint,
 - die Leiterin oder der Leiter und die Mitarbeitenden nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für ihre Aufgabe geeignet sind und die Zahl der Mitarbeitenden für die zu betreuenden Kindern genügt,
 - für gesunde und abwechslungsreiche Ernährung und für ärztliche Überwachung gesorgt ist,
 - die Einrichtungen den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene und des Brandschutzes entsprechen,
 - die Einrichtung eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage hat und
-

- eine angemessene Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung der Kinder gewährleistet ist.

Unabhängig von der Bewilligungspflicht kann die Aufnahme von Kindern untersagt werden, wenn die beteiligten Personen erzieherisch, charakterlich oder gesundheitlich ihrer Aufgabe nicht gewachsen sind oder die Verhältnisse offensichtlich nicht genügen (Art. 1 Abs. 2 PAVO). Diese Regelung kann auch auf Tagesfamilien angewendet werden.

Familienergänzende Kinderbetreuung leistet gemäss unbestrittenen wissenschaftlichen Erkenntnissen einen Beitrag zur kindlichen Entwicklung. Die positive beziehungsweise negative Ausprägung hängt von der Qualität der Kinderbetreuung ab. Familieninterne und familienergänzende Kinderbetreuung weisen Effekte in der kindlichen Entwicklung auf, welche in einer Wechselwirkung stehen. Bestehen negative kindliche Erfahrungen innerhalb der Familie, so werden diese in der familienergänzenden Kinderbetreuung intensiviert, wenn dort keine Qualitätsstandards vorhanden sind. Eine hohe Qualität hingegen kann die negativen Auswirkungen von familiären Einflüssen kompensieren. Sind gute und förderliche Rahmenbedingungen für die heranwachsenden Kinder innerhalb der Familie, jedoch nicht in der Tagesbetreuung vorhanden, so werden die positiven familiären Effekte durch eine unprofessionelle und ungeeignete familienexterne Betreuung abgeschwächt beziehungsweise gefährdet. Sowohl benachteiligte wie auch privilegiert aufwachsende Kinder können somit in ihrer sozialen und kognitiven Entwicklung von der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren (beziehungsweise wird diese nicht gefährdet), wenn die Betreuungseinrichtungen und -personen eine entsprechende Professionalität aufweisen⁸.

Der regierungsrätliche Vorschlag der abgelehnten SPG-Teilrevision sah eine Bewilligungspflicht für Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Mittagsbetreuungen, Tagesfamilien und Spielgruppen vor. Die Bewilligungen hätten von den zuständigen Gemeinden erteilt werden sollen, wenn die Qualitätsvoraussetzungen betreffend Personal und Infrastruktur erfüllt gewesen wären. Die Vorgaben zum Personal betrafen den Betreuungsschlüssel und die Ausbildungen sowie eine Weiterbildungspflicht. In Bezug auf die Infrastruktur wurden kindersichere und zweckdienliche Räumlichkeiten gefordert. Im Vergleich zu anderen Kantonen war die Regulierungsdichte eher gering. Dennoch waren die Qualitätsvorschriften für das Scheitern der SPG-Teilrevision ausschlaggebend.

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung des Grundsatzes, dass dasjenige Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, auch über diese Leistung bestimmen soll, schlägt der Regierungsrat vor, dass gänzlich auf kantonale Qualitätsvorschriften verzichtet wird. Damit sichergestellt ist, dass die Gemeinden diesem Thema genügend Beachtung schenken, sollen diese aber verpflichtet werden, Qualitätsvorschriften zu erlassen. Der Vorschlag trägt dem Umstand Rechnung, dass die familienergänzende

⁸ Barnett, W.S. (1998). Long-term effects on cognitive development and school success. In W.S. Barnett & S.S. Boocock (Eds.), *Early care and education for children in poverty. Promises, programs and long-term results* (pp 11-44). Albany: State University of New York Press. Zitiert in: Stamm, Margrit (2010). *Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung*. Bern: Haupt Verlag.

Kinderbetreuung eine kommunale Aufgabe ist und belässt den Gemeinden konsequent die Entscheidungskompetenz.

3.6 Finanzierung

Die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung als kommunale Aufgabe geht zulasten der Erziehungsberechtigten und der Gemeinden. Selbstverständlich können sich auch Dritte, wie zum Beispiel Arbeitgeber, an den Kosten beteiligen. Das neue Kinderbetreuungsgesetz sieht keine in diesem Gesetz verankerte Kostenbeteiligung des Kantons vor.

3.6.1 Beteiligung der Erziehungsberechtigten

Die Höhe der Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten wirkt sich auf den Bedarf aus. Familienergänzende Kinderbetreuung wird nur nachgefragt, wenn die Erziehungsberechtigten auch finanziell in der Lage sind, die daraus resultierenden Kosten zu tragen, beziehungsweise wenn die daraus resultierenden finanziellen Vor- und Nachteile in einem günstigen Verhältnis stehen. Ziel ist es, dass Kinder aller Bevölkerungsschichten Zugang zu familienergänzender Betreuung haben. Dies erfordert, dass bei der Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten soziale Aspekte berücksichtigt werden. Diese Zielsetzung stimmt mit der Motion der FDP-Fraktion in dem Sinne überein, als dass in dieser für sozial schwache Familien reduzierte Tarife gefordert werden.

Die Neuregelung sieht vor, dass primär die Erziehungsberechtigten die Betreuungskosten ihres Kindes zu tragen haben. Die Wohnsitzgemeinden sind verpflichtet, sich unabhängig vom Betreuungsort und nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten an diesen Kosten zu beteiligen. Eine Quersubventionierung zugunsten finanziell schwach gestellter Erziehungsberechtigten ist unzulässig.

Die Gemeinden legen den Umfang ihrer Kostenbeteiligung und damit den Kostenanteil der Erziehungsberechtigten fest. Sie bestimmen, welche Faktoren sie für die Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigen wollen (zum Beispiel steuerbares Einkommen und Vermögen). Zudem regeln sie, ab welcher wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kostenanteil der Erziehungsberechtigten kostendeckend ist und ob Erziehungsberechtigten mit mehreren Kindern eine Ermässigung gewährt wird. Somit liegt es einzig in der Kompetenz der Gemeinden, den Kostenbeteiligungsgrad der Erziehungsberechtigten zu bestimmen.

Die Reglementierung der Kostenbeteiligung ist eine anspruchsvolle Aufgabe. Es ist insbesondere darauf zu achten, dass keine negativen Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte im Bedarfsleistungssystem entstehen. Ein Schwelleneffekt oder negativer Erwerbsanreiz besteht dann, wenn eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer Verringerung oder Aufhebung von Bedarfsleistungen (wie beispielsweise die Alimentenbevorschussung oder

die Krankenkassenprämienverbilligung) führt, so dass das verfügbare Einkommen sinkt. Eine Erwerbstätigkeit beziehungsweise eine Steigerung der Erwerbstätigkeit sollte sich ökonomisch lohnen. Erste Erfahrungen aus den Kantonen Zürich und Basel-Stadt zeigen, dass Schwelleneffekte beispielsweise durch eine entsprechende Tarifgestaltung mit Verzicht auf Einkommensklassen zugunsten von stufenlosen Tarifen verhindert werden können. Grundsätzlich ist die Tarifierung mit den bestehenden Sozialleistungen abzugleichen, da sich Schwelleneffekte nur verhindern lassen, sofern das gesamte System der Bedarfsleistungen entsprechend ausgestaltet wird.

Für die Reglementierung der Kostenbeteiligung wird der Kanton den Gemeinden geeignete Hilfsmittel zur Verfügung stellen.

3.6.2 Beteiligung der Gemeinden

In der familienergänzenden Betreuung ist seit mehreren Jahren eine Abkehr von der Defizit- und Objektfinanzierung feststellbar. Viele Gemeinden und teilweise auch Kantone wechseln zu einem Modell mit Subjektfinanzierung. Dabei bemessen die Gemeinden ihre Beiträge in Abhängigkeit zu den existierenden Betreuungsverhältnissen, das heisst leistungsabhängig. Demgegenüber erhalten bei der Objektsubventionierung die privaten Anbieter einmalig oder jährlich wiederkehrende Pauschalbeiträge unabhängig von der tatsächlich erbrachten Betreuungsleistung, oftmals in Form einer Defizitgarantie beziehungsweise eines Defizitbeitrags. Die Neuregelung verpflichtet die Gemeinden zur Subjektfinanzierung.

Ein subjektorientiertes Modell hat den grossen Vorteil, dass sowohl bei den Gemeinden als auch bei den Anbietern die Planbarkeit der finanziellen Mittel deutlich gesteigert wird. Zudem sind die Anbieter gehalten, ihre Leistungen gewinnorientiert zu erbringen, was bei einer Objektsubventionierung weniger der Fall ist. Die Subjektfinanzierung ermöglicht es den Einrichtungen, bei guter Auslastung einen Gewinn zu erwirtschaften, um damit mögliche Verluste in den Folgejahren aus den eigenen Reserven decken zu können. So besteht für die Einrichtungen ein Anreiz, eine möglichst hohe Auslastung zu erreichen. Besteht beispielsweise in einer Gemeinde ein Überangebot und können die bereitgestellten Betreuungsplätze nicht voll ausgelastet werden, wird sich eine Marktbereinigung einstellen.

3.6.3 Beteiligung Dritter

Bereits heute investieren einige im Kanton Aargau ansässige Unternehmen in die familienergänzende Kinderbetreuung, indem sie eigene Einrichtungen betreiben oder in einer Kindertagesstätte oder Tagesstruktur eine gewisse Anzahl Plätze übernehmen. Ein wichtiges Kriterium für die Investitionstätigkeit der Unternehmen ist der Umstand, dass ausländische Fachkräfte oft nur dann verpflichtet werden können, wenn Betreuungsplätze für die Kinder bereit stehen. Dabei handelt es sich in der Regel um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in guten wirtschaftlichen Verhältnissen, die keinen Anspruch auf Gemeindebeiträge haben werden. Von der Arbeitsgeberseite her wird die Anzahl Erziehungsberechtigte, die sowohl

vom Arbeitgeber als auch von der Wohnsitzgemeinde unterstützt werden wird, als klein eingeschätzt.

Wie erwähnt können die Gemeinden in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder Dritten den Zugang zu einem bedarfsgerechten Betreuungsangebot bereitstellen. Die Regelung lässt explizit Kooperationen mit Unternehmen zu. Es ist Sache der Gemeinden, die Arbeitgeber auf diesem Weg einzubinden.

3.7 Ausgestaltung der Subventionierung

Die Gemeinden sind in der Ausgestaltung der Subventionierung frei. Sie können entscheiden, welches Subventionierungsmodell sie einführen wollen. In der Praxis haben sich sowohl das Betreuungsgutscheine- wie auch das Normkostenmodell bewährt. Wesentlichstes Kriterium der Betreuungsgutscheine ist die stärkere Einflussnahme der Erziehungsberechtigten. Diese können die Betreuungsgutscheine in der Einrichtung ihrer Wahl einlösen. Ein Wettbewerb zwischen den Anbietern setzt aber erst dann ein, wenn die Erziehungsberechtigten verschiedene Betreuungsmöglichkeiten zur Auswahl haben. Das Modell der Betreuungsgutscheine ist deshalb typischerweise auf städtische Verhältnisse ausgelegt. In ländlichen Gebieten, wo der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung gering ist und dieser in der Regel durch einzelne Tagesfamilien gedeckt wird, wird dieser Effekt ausbleiben. Dass das Einführen von Betreuungsgutscheinen eine rasche Angebotsentwicklung zur Folge hat, konnte bis dato nicht belegt werden.

Aufgrund der sowohl ländlichen wie auch städtischen Struktur des Kantons Aargau erachtet es der Regierungsrat als nicht zweckmässig, kantonsweit Betreuungsgutscheine als einzig mögliche Subventionierungsform einzuführen. Viele Gemeinden haben im Übrigen ihre Subventionspraxis in den letzten Jahren geändert und das Normkostenmodell eingeführt. Es hat sich gezeigt, dass dieses eine praktikable und gut funktionierende Methode der Subjektfinanzierung ist. Zum besseren Verständnis werden nachfolgend die erwähnten Subventionsmodelle umschrieben.

3.7.1 Normkostenmodell

Bei einem Normkostenmodell legen die Gemeinden für jede Betreuungsform die Normkosten (marktübliche Vollkosten) fest. Diese werden so bemessen, dass ein gut geführter Betrieb die qualitativen Vorgaben einhalten und bei einer guten Auslastung kostendeckend arbeiten kann. Die Gemeinden übernehmen die Differenz zwischen den Normkosten und der Beteiligung der Erziehungsberechtigten sowie allfälliger Drittleistungen (zum Beispiel Arbeitgeberbeiträge). Die Gemeinden zahlen ihren Beitrag an die Erziehungsberechtigten oder an die Anbieter.

Eine grosse Entscheidungsfreiheit der Gemeinden birgt aber auch Gefahren. Zum Beispiel können sich hohe kommunale Qualitätsvorschriften und im Verhältnis dazu zu tief ange-setzte Normkosten negativ auf die Anbieter und somit auf das Angebot auswirken.

3.7.2 Betreuungsgutschriften-Modell

Im Frühling 2009 startete in der Stadt Luzern das Pilotprojekt "Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter" (Kindertagesstätten, Tagesfamilien). Aufgrund der guten Erfahrungen und der breiten Akzeptanz wurden die Betreuungsgutscheine ab 1. Januar 2013 definitiv eingeführt. Die folgenden Ausführungen basieren auf den Vorgaben und Erfahrungen der Stadt Luzern.

Der Ablauf vom Auftrag bis zur Auszahlung stellt sich in Luzern wie folgt dar: Zuerst suchen die Erziehungsberechtigten einen Betreuungsplatz in einer anerkannten Betreuungsinstitution. Sobald ihnen dieser bestätigt wurde, stellen sie einen Antrag auf Betreuungsgutscheine bei der Stadt Luzern. Nach Prüfung der Bezugsbedingungen teilt die Stadt der Familie die Gutscheinhöhe mit (je nach finanzieller Lage zwischen 4.– Franken bis 80.– Franken). Die Betreuungsgutscheine werden den Erziehungsberechtigten monatlich für den kommenden Monat direkt überwiesen. Die Erziehungsberechtigten wiederum zahlen der Betreuungseinrichtung den vollen Tarif.

Die Betreuungseinrichtungen verrechnen allen Erziehungsberechtigten den gleichen Tarif, unabhängig davon, ob eine Familie Betreuungsgutscheine erhält oder nicht. Die Höhe des Tarifs bestimmt jede Einrichtung selber. Die Differenz zwischen Tarif und Betreuungsgutschein übernehmen die Erziehungsberechtigten. In begründeten Ausnahmefällen bewilligt die Stadt eine Auszahlung der Betreuungsgutscheine direkt an die Betreuungsinstitution.

Die Bewilligung zur Führung einer Kindertagesstätte wird in der Stadt Luzern durch den Stadtrat ausgestellt. Grundlagen für die Bewilligungserteilung sind die PAVO sowie die Qualitätskriterien des Verbands der Luzerner Gemeinden, die weitgehend den Vorgaben des Verbands Kindertagesstätten Schweiz (KLiTaS) entsprechen. Die Stadt erstellt eine schriftliche Vereinbarung mit der Betreuungsinstitution, die die Entgegennahme von Betreuungsgutscheinen und die Meldepflicht der Institutionen bei Änderungen regelt. Im Bereich Tagesfamilien gelten separate Qualitätsstandards.

Das Einführen von Betreuungsgutscheinen zeigte in der Stadt Luzern positive Wirkungen: Die Anzahl bezahlbare Betreuungsplätze konnte gesteigert werden. Die Existenzsicherung von Familien sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf konnten verbessert werden. Die Erziehungsberechtigten werden rechtsgleich behandelt, indem alle zu den gleichen Bedingungen gleich hohe Unterstützung erhalten.

4. Kostenschätzung

Die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung ist in den letzten Jahr stark gestiegen. Diese Entwicklung hängt vor allem mit der Bevölkerungszunahme, insbesondere der verstärkten Zuwanderung von Familien mit Kindern, der steigenden Erwerbstätigkeit der

Mütter und der immer grösseren gesellschaftlichen Akzeptanz der familienergänzenden Betreuung zusammen (vgl. Ziffer 1.3). Anlässlich der SPG-Teilrevision hat das Departement Gesundheit und Soziales mit Unterstützung des Instituts Infrac Zürich und Tassinari Beratungen eine Kostenschätzung vorgenommen. Diese basiert auf Daten vom Dezember 2010. Aufgrund der oben beschriebenen dynamischen Entwicklung wurde die Kostenschätzung vom Departement Gesundheit und Soziales aktualisiert.

4.1 Aktuelle Angebotssituation

Um die Kosten des aktuell bestehenden Betreuungsangebots (Stand November 2013) zu eruiieren, wird die Anzahl der Betreuungseinheiten⁹ und basierend darauf die Kosten je Betreuungsform ermittelt. Dabei wird von den folgenden Annahmen ausgegangen:

- Die verfügbaren Betreuungsplätze können über das ganze Jahr aufgrund der Teilzeitplatzierungen nicht voll ausgelastet werden. Gemäss langjähriger Erfahrungswerte wird zum Beispiel ein Kinderkrippenplatz von durchschnittlich 1.7 Kindern belegt. Ein "nahtloser" Wechsel der Kinder ist in der Praxis nicht möglich. Realistische Auslastungsziele sind 90 % bei Kindertagesstätten und Tagesstrukturen während den Schulferien. Bei Tagesstrukturen während der Schulzeit und bei der Mittagsbetreuung liegen die Auslastungsziele bei 70 %, da sich nicht nur die Arbeitszeiten der Erziehungsberechtigten sondern auch die Schulzeiten auf die Platzbelegung auswirken.
- Die Normkosten (entsprechen den marktüblichen Vollkosten) pro Betreuungseinheit betragen:
 - 99.– Franken pro Tag für einen Platz in den Kindertagesstätten¹⁰,
 - 55.– Franken pro Tag für einen Platz in einer Tagesstruktur,
 - 24.– Franken pro Tag für einen Platz in der Mittagsbetreuung,
 - 9.– Franken pro Stunde bei einer Tagesfamilie,
 - 76.– Franken pro Tag bei einer ganztägigen Schulferienbetreuung.

Diese Kostenannahmen decken sich mit den Erfahrungswerten aus den aargauischen Gemeinden sowie der Kostenerhebung für die Mittagsbetreuung der Fachstelle Kinder&Familien Aargau.

Die Anzahl der potenziellen beziehungsweise der verfügbaren Betreuungseinheiten wird für Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Mittagsbetreuung demnach wie folgt berechnet:

- Anzahl Plätze multipliziert mit der Anzahl Betriebstage im Jahr = Anzahl potenzielle Betreuungseinheiten,

⁹ Anzahl Vollzeitplätze pro Jahr beziehungsweise Anzahl Stunden pro Jahr für Tagesfamilien

¹⁰ Zu den einzelnen Betreuungsformen siehe Glossar im Anhang II.

- Anzahl potenzielle Betreuungseinheiten multipliziert mit der Auslastungszeit (90%/70%)
= Anzahl verfügbare Betreuungseinheiten.

Die Bruttokosten je Betreuungsform ergeben sich aus der Anzahl Betreuungseinheiten multipliziert mit den Normkosten pro Betreuungseinheit.

Das aktuelle Betreuungsangebot in Kindertagesstätten, Tagesstrukturen während der Schulzeit und betreffend Mittagsbetreuung ist der Datenbank "www.kinderbetreuung-aargau.ch" (Stand November 2013) entnommen. Das Betreuungsangebot in Tagesfamilien und in Tagesstrukturen während den Schulferien wurde geschätzt (vgl. auch Ziff. 1.3). Im Kanton Aargau existiert im Gegensatz zu anderen Kantonen keine Statistik, die präzise aufzeigt, wie viele Kinder tatsächlich familienergänzend betreut werden.

Tabelle 3: Bruttokosten Betreuungseinheiten; Basis aktuelle Angebotssituation

	Kinder- tagesstätten	Tages- strukturen Schulzeit	Tages- strukturen Schulferien- angebote	Mittags- betreuung	Tages- familien	Total
Aktuelles Betreuungs- angebot (Plätze/Std.) ¹¹	3'761 Plätze	842 Plätze	200 Plätze	1'370 Plätze	350'000 Std.	
Anzahl Betriebstage im Jahr	240	200	40	160 ¹²	-	
Potenzielle Betreuungs- einheiten ¹³	902'640	168'400	8'000	219'200	-	
Auslastungs- ziel	90 %	70 %	90 %	70 %	-	
Anzahl Betreuungs- einheiten ¹⁴	812'376	117'880	7'200	153'440	350'000	
Normkosten je Betreuungs- einheit in Fr.	99	55	76	24	9	
Bruttokosten 2013 in Fr. (gerundet)	80.4 Mio.	6.5 Mio.	0.5 Mio.	3.7 Mio.	3.2 Mio.	94.3 Mio.

Mit den getroffenen Annahmen resultieren Bruttokosten von rund 94 Mio. Franken. Gemäss einer Umfrage des DGS haben die Gemeinden im Jahr 2011 die familienergänzende Kinderbetreuung mit rund 13 Mio. Franken unterstützt. Weiter hat sich der Kanton mit 1.5 Mio. Franken beteiligt. Das bedeutet, dass die Erziehungsberechtigten die Kosten für die Betreuung ihrer Kinder zum grossen Teil selber tragen (ca. 85 %). Dies deckt sich mit Erfahrungen aus anderen Kantonen: Bevor im Kanton Zürich die Gemeinden verpflichtet wurden, für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung zu sorgen, deckten die Gemeindebeiträge in den Städten Zürich und Winterthur jeweils rund 25 % der geschätzten Vollkosten der vorhandenen Plätze, in den anderen Gemeinden im Durchschnitt

¹¹Betreuungsangebot im Kanton Aargau Stand November 2013

¹² In vielen Gemeinden wird die Mittagsbetreuung an 4 Wochentagen (ohne Mittwoch) angeboten (4 x 39 Wochen = rund 160 Betriebstage).

¹³Anzahl Plätze multipliziert mit der Anzahl Betriebstage im Jahr = Anzahl potenzielle Betreuungseinheiten.

¹⁴Anzahl potenzielle Betreuungseinheiten multipliziert mit der Auslastungszeit (90%/70%) = Anzahl verfügbare Betreuungseinheiten.

20 % (Beleuchtender Bericht des Regierungsrats des Kantons Zürich zur Abstimmung vom 13. Juni 2010).

4.2 Entwicklungsszenarien

Die Gemeinden sollen verpflichtet werden, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung sicherzustellen. Das Angebot wird somit in den nächsten Jahren aufgrund des vorhandenen Bedarfs und des prognostizierten Bevölkerungswachstums ausgebaut werden. Die Angebotsentwicklung sowie die entsprechenden Kosten werden folgendermassen geschätzt:

- Bis zum Jahr 2023 erfolgt im Kanton Aargau ein schrittweiser Ausbau des Angebots.
 - Das Angebot in der Stadt (inklusive Agglomeration) und auf dem Land entwickelt sich unterschiedlich stark. Insgesamt wird in der Stadt ein stärkerer Zuwachs als auf dem Land erfolgen. Während in der Stadt insbesondere Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und die Mittagsbetreuung zunehmen werden, wachsen auf dem Land vor allem Angebote von Tagesfamilien. Der prognostizierte Ausbau bis ins Jahr 2023 wird in den Szenarien mit einem einheitlichen Prozentwert pro Betreuungsangebot angenommen.
 - In Bezug auf die einzelnen Betreuungsformen wird von folgendem Ausbau ausgegangen: Kindertagesstätten um 15 %, Tagesstrukturen während der Schulzeit um 20 %, Tagesstrukturen während den Schulferien um 50 %, Mittagsbetreuung um 20 %, Tagesfamilien um 10 %. Diese Annahmen basieren auf dem Umstand, dass in den letzten Jahren viele neue Betreuungsplätze für Vorschulkinder geschaffen wurden. Dies wird in den nächsten Jahren zu einem grösseren Bedarf an schulergänzender Betreuung führen. In einigen Gemeinden im Kanton Aargau ist diese Tendenz bereits erkennbar. Damit eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung gewährleistet werden kann, sind Betreuungsangebote während den Schulferien zwingend nötig. Das aktuelle Angebot ist in quantitativer Hinsicht noch ungenügend, weshalb bei den Tagesstrukturen während den Schulferien von einem Ausbau von 50 % ausgegangen wird. Der prognostizierte Ausbau der Tagesfamilienbetreuung ist auf eine Bedarfszunahme auf dem Land zurückzuführen, die im Vergleich mit städtischen Gebieten geringer ausfallen wird. Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen wird auf dem Land vielerorts nicht so hoch sein, dass eine Kindertagesstätte betrieben werden könnte.
 - Zwischen der Beteiligung der Erziehungsberechtigten und dem Bedarf besteht ein reziprokes Verhältnis. Je mehr Kosten die Erziehungsberechtigten zu tragen haben, desto weniger Betreuungsplätze werden sie nachfragen. Gemäss Neuregelung legen die Gemeinden den Beteiligungsgrad der Erziehungsberechtigten und somit auch den Umfang ihrer eigenen Kostenbeteiligung fest. Der geschätzte Ausbau basiert auf der Annahme einer rund hälftigen Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten und der
-

Gemeinden und ist wegen des grossen Handlungsspielraums der Gemeinden mit einer gewissen Ungenauigkeit behaftet.

- Die Normkosten der Angebote steigen bis zum Jahr 2023 an (durchschnittliche Teuerung von 9 % über 10 Jahre).

Die folgenden Tabellen weisen die Angebots- und Kostenentwicklung bis zum Jahr 2023 aus.

Tabelle 4: Prognostizierter Ausbau Kanton Aargau

	Kinder- tagesstätten	Tages- strukturen Schulzeit	Tagesstruk- turen (Schul- ferienzeit)	Mittags- betreuung	Tages- Familien	Total
Betreuungs- angebot 2013 (Plätze/Std.)	3'761 Plätze	842 Plätze	200 Plätze	1'370 Plätze	350'000 Std	
Ausbau	+15 %	+20 %	+50 %	+20 %	+10 %	
Anzahl Plätze/Std. 2023 (gerundet)	4'325 Plätze	973 Plätze	300 Plätze	1'644 Plätze	385'000 Std	
Anzahl Betriebstage im Jahr	240	190	40	160		
Potenzielle Betreuungs- einheiten	1'038'000	184'870	12'000	263'040		
Auslastungsziel	90 %	70 %	90 %	70 %		
prognostizierte Betreuungs- einheiten (gerundet)	934'200	129'409	10'800	184'128	385'000	
Normkosten je Betreuungs- einheit in Fr.	108 (99 + 9)	60 (55 + 5)	83 (76+7)	26 (24 + 2)	11 (10 + 1)	
Bruttokosten in Fr.	100.9 Mio.	7.8 Mio.	0.9 Mio.	4.8 Mio.	4.2 Mio.	118.6 Mio.

Tabelle 5: Gegenüberstellung Bruttokosten 2013/23

	Kinder- tagesstätten	Tages- strukturen (Schulzeit)	Tagesstruk- turen (Schul- ferienzeit)	Mittags- betreuung	Tages- Familien	Total
Bruttokosten 2013 in Mio. Fr.	80.4	6.5	0.5	3.7	3.2	94.3
Bruttokosten 2023 in Mio. Fr.	100.9	7.8	0.9	4.8	4.2	118.6
Zunahme in Mio. Fr.	20.5	1.3	0.4	1.1	1	24.3
Zunahme in %	25.5	20.0	80.0	29.7	31.3	25.8

Die Bruttokosten für das ausgebaute Angebot im Kanton Aargau belaufen sich im Jahr 2023 basierend auf den oben dargelegten Annahmen auf rund 118.5 Mio. Franken. Es ist somit mit einer Kostensteigerung von plus 26% zu rechnen.

4.3 Kostenbeteiligung der einzelnen Kostenträger

Aktuell tragen die Erziehungsberechtigten die Kosten für die Betreuung ihrer Kinder im Kanton Aargau zu rund 85 % selber (vgl. Ziffer 4.1). In vielen Gemeinden, die bereits heute auf freiwilliger Basis familienergänzende Betreuungsplätze subventionieren, liegt dieser Prozentsatz zum Teil wesentlich tiefer. Die Stadt Aarau wies zum Beispiel für das Jahr 2011 über alle Betreuungsangebote hinweg einen Erziehungsberechtigtenanteil von 39 % aus. Demgegenüber liegt der Erziehungsberechtigtenanteil in der Region Baden bei rund 50 %. In der Gemeinde Ennetbaden liegt er sogar bei 74 %. Der Erziehungsberechtigtenanteil steht in Zusammenhang mit der Bevölkerungsstruktur der Gemeinden und dem Abschöpfungsgrad innerhalb der Tarifreglemente.

Der vorliegende Vorschlag sieht vor, dass der Kostendeckungsgrad der Erziehungsberechtigten durch die Gemeinden festgelegt werden. Je nach Ausgestaltung des Beitragsreglements für die Erziehungsberechtigten wird dieser in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich hoch sein. Der Vorschlag ermöglicht den Gemeinden, dass sie die Beteiligung der Erziehungsberechtigten ihrer Bevölkerungsstruktur und ihrer finanziellen Ausstattung anpassen können. Aufgrund des sehr grossen Handlungsspielraums der Gemeinden sind zum jetzigen Zeitpunkt keine verlässlichen Angaben bezüglich der zu erwartenden Beiträge der beiden Kostenträger (Erziehungsberechtigte, Gemeinden) möglich. Die folgende Tabelle 6 übermittelt einen Überblick über mögliche Szenarien.

Tabelle 6: Beiträge je Kostenträger

Varianten durchschnittlicher Beitrag der Erziehungsberechtigten	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %
Prognostizierte Bruttokosten 2023 in Mio. Fr.	118.5	118.5	118.5	118.5	118.5
Beitrag Erziehungsberechtigte in Mio. Fr. (gerundet)	47.5	59.25	71.0	83.0	95.0
Gemeindebeitrag in Mio. Fr. (gerundet)	71.0	59.25	47.5	35.5	23.5

Je nach Kostenbeteiligungsgrad der Erziehungsberechtigten wird der Anteil der Gemeinden im Rahmen von rund 23.5 und 71 Mio. Franken, der Anteil der Erziehungsberechtigten zwischen 47.5 und 95 Mio. Franken liegen.

Die Gemeinden setzen bereits heute finanzielle Mittel im Umfang von rund 13 Mio. Franken ein. Die Mehrkosten beim zu erwartenden Ausbaustand im Jahr 2023 sind aufgrund des grossen Regelungsspielraums auf Seiten der Gemeinden nicht konkret zu beziffern. Sie werden zwischen 10.5 und 58 Mio. Franken liegen.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des Regelungsspielraums der Gemeinden insbesondere der Umfang der Beteiligung der Erziehungsberechtigten zu berücksichtigen ist. Diese steht in direkter Korrelation und wirkt sich unmittelbar auf die Gemeindebeteiligung aus. Zu beobachten ist, dass der Anteil der Beteiligung der Erziehungsberechtigten im interkantonalen Quervergleich tendenziell am Steigen ist. Diese Entwicklung ist nicht zuletzt mit Blick auf die steigende Benützung der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung und die entsprechende Beanspruchung öffentlicher Mittel zu sehen. Vor diesem Hintergrund ist in der Tendenz davon auszugehen, dass die realen Mehrkosten in der ausgewiesenen Spanne zwischen 10.5 und 58 Mio. Franken unter der Annahme einer mittelfristig durchschnittlich hälftigen Beteiligung der Erziehungsberechtigten plus / minus in der Mitte liegen werden.

Hinzu kommt, dass die für die Gemeinden resultierenden Mehrkosten in der Gesamtwürdigung ohnehin zu relativieren und dem entstehenden Nutzen gegenüberzustellen sind. Eine Studie des Sozialdepartements der Stadt Zürich (2001) zeigt, dass sich Investitionen in Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung in mehrfacher Hinsicht lohnen:

- Sie führen zu Mehrbeschäftigung der Erziehungsberechtigten, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen, und damit zu (teilweise) zusätzlichen Steuereinnahmen.
- Sie leisten einen Beitrag zur Integration und Sozialisation der Kinder, insbesondere aus bildungsfernen Familien, und tragen damit zur Reduzierung schulischer Sondermassnahmen bei.

- Sie bewirken einen höheren Lohnsatz – insbesondere von Frauen – aufgrund der kontinuierlichen und erhöhten Erwerbspartizipation.
- Durch die erhöhte Erwerbspartizipation können Sozialhilfeausgaben verringert werden.
- Nicht zuletzt tragen familienergänzende Betreuungsangebote zur Standortattraktivität von Kanton und Gemeinden bei.

Im Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht nur auf die Familienphase auswirkt, sondern dass die Erwerbsintegration der Erziehungsberechtigten auch eine zentrale Bedeutung hat für die Altersvorsorge. Eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt ermöglicht die Äufnung der Altersvorsorge und verhindert damit die Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe im Rentenalter.

4.4 Vergleich Kostenschätzungen 2010/2013

Die vorliegende Schätzung weist im Vergleich zur Schätzung 2010 höhere Kosten aus.

Tabelle 7: Vergleich Kostenschätzung 2010/2013

	Kostenschätzung 2010	Kostenschätzung 2013
Prognostizierte Bruttokosten 2020 bzw. 2023 in Mio. Fr.	113.5	118.5

Die neue Kostenschätzung basiert auf dem aktuell im Kanton Aargau vorhandenen Angebot. Es hat sich gezeigt, dass dieses über der im Jahr 2010 festgelegten Prognose liegt. Für die Differenz zwischen dem anfangs 2010 prognostizierten und dem aktuell erhobenen Angebot gibt es zwei Gründe: Einerseits hat sich in der Zwischenzeit die Qualität der Datenbasis verbessert, andererseits konnte beobachtet werden, dass in den letzten beiden Jahren sehr viele neue Betreuungsplätze geschaffen wurden. Nicht auszuschliessen ist, dass die Entwicklung in den letzten zwei Jahren mit der SPG-Teilrevision in Zusammenhang steht, haben doch einige Gemeinden im Hinblick auf eine baldige kantonale Neuregelung bereits frühzeitig das Thema auf ihre politische Agenda genommen und bedarfsgerechte Betreuungsstrukturen aufgebaut.

5. Aufgabenteilung und Lastenausgleich

Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden basiert auf dem in der Bundesverfassung festgeschriebenen Subsidiaritätsprinzips. Dieses besagt, dass eine öffentliche Aufgabe auf der tiefstmöglichen politischen Ebene erfüllt werden sollte. Dadurch wird die

Distanz zwischen Volk und Verwaltung möglichst klein gehalten. Als Folge wird eine bedarfsgerechtere und kostengünstigere Leistungserbringung erwartet.

Die Aufgabenzuteilungen und –verschiebungen erfolgen nach den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz und des Subsidiaritätsprinzips, Aufgabenverschiebungen zusätzlich nach jenem der Kostenneutralität für Kanton und Gemeinden. Diese sind seit dem 1. August 2013 auf Gesetzesstufe verankert. Das Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) enthält in § 5 die folgenden Grundsätze für die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden:

§ 5 Grundsätze der Aufgabenteilung

¹ Öffentliche Aufgaben sind nach dem Grundsatz der Subsidiarität jenem Gemeinwesen zuzuordnen, das sie am besten erfüllen kann. Verbundaufgaben sind nur dann zu führen, wenn eine vollständige Zuordnung der Aufgabe oder von Teilaufgaben nicht möglich ist.

² Die Finanzierung erfolgt durch das für die Ausgestaltung der Aufgabe und deren Vollzug zuständige Gemeinwesen. Bei Verbundaufgaben wird die Finanzierung im Ausmass der Entscheid- und Vollzugskompetenz zwischen den Gemeinwesen aufgeteilt.

³ Aufgabenverschiebungen zwischen den Gemeinwesen erfolgen in der Regel unter Ausgleich der finanziellen Auswirkungen.

Sowohl die CVP-BDP-Fraktion als auch die FDP-Fraktion fordern in ihren Motionen, dass die familienergänzende Kinderbetreuung durch die Erziehungsberechtigten und die Gemeinden finanziert wird, wobei die Gemeindebeteiligung im Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden auszugleichen sei. Demgegenüber fordert die SP in ihrer Motion eine spezialgesetzlich verankerte Kantonsbeteiligung.

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist nach geltendem Recht eine Verbundsaufgabe. Der Kanton beteiligt sich am Defizit privater Institutionen im Umfang von maximal 20% der anrechenbaren Betriebskosten, sofern sich die Gemeinden mindestens im gleichen Umfang beteiligen (§ 35 Abs. 2 SPV).

Verbundaufgaben sind gemäss den oben erwähnten Grundsätzen nur zu führen, wenn sich dies von der Sache her aufdrängt oder eine Entflechtung nicht möglich ist. Auch die im Rahmen des Projekts "Aufgaben- und Lastenverteilung" laufenden Arbeiten für die Überprüfung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs verfolgen unter anderem das Ziel, Verbundaufgaben möglichst zu reduzieren.

Im vorliegenden Entwurf ist die familienergänzende Kinderbetreuung als rein kommunale Aufgabe konzipiert. Dies bedeutet, dass eine bisherige Verbundsaufgabe in eine Gemeindeaufgabe überführt wird. Die damit verbundene Entlastung des Kantons im Umfang von 1.5 Mio. Franken muss im Rahmen der Aufgabenverschiebungsbilanz des Gesamtpakets der Aufgaben- und Lastenverteilung erfasst und ausgeglichen werden (§ 5 Abs. 3 GAF). Gemäss aktueller Planung wird die Umsetzung der Aufgabenverschiebungsbilanz voraussichtlich in den Jahren 2016 oder 2017 erfolgen.

Die vorgeschlagene Neuregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung führt neben dieser Aufgabenverschiebung aber vor allem zu einer Mehrbelastung der kommunalen Haushalte durch die Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen. In der Übersicht über die reformbedingten Mehrbelastungen des Kantons und der Gemeinden muss diese Mehrbelastung der Gemeinden aufgenommen werden, sobald die Neuregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung beschlossen ist und das Inkrafttreten feststeht. Bereits heute ist eine dynamische Entwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beobachten. Durch die Neuregelung wird dieser Vorgang noch verstärkt werden. Die Höhe der reformbedingten Mehrbelastung der kommunalen Haushalte ist aus heutiger Sicht schwer abschätzbar. Dies insbesondere deshalb, weil die Neuregelung den Gemeinden diesbezüglich starke Einflussmöglichkeiten einräumt. Im Weiteren ist zur berücksichtigen, dass die aktuellen Schätzungen der Angebotsentwicklung und der Kosten auf mehreren Annahmen basieren und sich auf das Jahr 2023 beziehen.

6. Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung

Nach der Ablehnung der SPG-Teilrevision wurde im Aufgaben- und Finanzplan 2013-2016 der Entwicklungsschwerpunkt 100ES0022 beendet. Die Neuregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung wird neu als Entwicklungsschwerpunkt 500E001 weitergeführt.

Die Massnahmen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (§ 5) sind im Aufgaben- und Finanzplan 2014-2017 eingestellt.

7. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Zweck

Abs. 1 bringt zum Ausdruck, dass es sich um ein Rahmengesetz handelt, das nur die wesentlichen Grundzüge regelt. Die Detailregelungen sind von den Gemeinden zu erlassen.

Abs. 2 stellt eine Zweckbestimmung dar, die vor allem bei der Bedarfserhebung durch die Gemeinden von Bedeutung ist (vgl. § 2 Abs. 2). Mit der familienergänzenden Kinderbetreuung werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits soll die Familie und die Arbeit oder Ausbildung leichter vereinbar sein, andererseits soll die Integration sowie Chancengerechtigkeit der Kinder verbessert werden. Abs. 2 lit. a umfasst neben der Erwerbstätigkeit auch die Freiwilligenarbeit. Die Gemeinden haben bei der Erhebung insbesondere denjenigen Bedarf zu berücksichtigen, der aufgrund eines freiwilligen Engagements in der Angehörigenpflege entsteht. Abs. 2 lit. b zielt darauf ab, die gesellschaftliche und insbesondere die sprachliche Integration von Kindern zu fördern und die Chancengerechtigkeit zu verbessern. Damit ist nicht ein Bildungsauftrag verbunden, sondern die fachlich gestützte Erkenntnis, dass Kinder mehrere Bezugspersonen brauchen, um ihre sozialen und sprachlichen Kompetenzen

optimal zu entwickeln. Betreuungsangebote im Frühbereich bilden für alle Kinder in Ergänzung zum familiären Alltag den dafür geeigneten Rahmen. Eine soziale Durchmischung in den betreuten Kindergruppen bildet zudem die wichtigste Voraussetzung für die Chancengerechtigkeit der Kinder aus allen sozialen Schichten.

§ 2 Angebot

Abs. 1

Die Gemeinden werden verpflichtet, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule sicherzustellen. Sie können diese Aufgabe zusammen mit anderen Gemeinden oder Dritten, wie beispielsweise Arbeitgeber, erfüllen. Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden kann entweder durch Vertrag oder im Rahmen eines Verbands erfolgen. Das Betreuungsangebot muss nicht zwingend vor Ort sein, es muss aber in angemessener Zeit erreichbar sein.

Bei Angeboten für Schülerinnen und Schüler der Oberstufe steht nicht mehr die Betreuung im engeren Sinn, sondern stehen soziale und integrative Ziele im Vordergrund, die von der vorliegenden Teilrevision nicht erfasst werden. In Bezug auf dieses Alterssegment wird deshalb auf eine verpflichtende Regelung verzichtet. Selbstverständlich können die Gemeinden auch in diesem Bereich geeignete Strukturen wie beispielsweise Jugendtreffs, Aufgabenhilfen oder Mittagstische zur Verfügung stellen.

Da die familienergänzende Kinderbetreuung in den Aufgabenbereich der Gemeinden fällt und auch von diesen finanziert werden soll, wird auf eine genaue Definition des massgebenden Bedarfs verzichtet.

Abs. 2

Die in § 1 Abs. 2 normierten Zwecke sind von den Gemeinden bei der Bedarfserhebung zu berücksichtigen. Die Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung sowie die Verbesserung der gesellschaftlichen, insbesondere sprachlichen Integration und Chancengerechtigkeit der Kinder müssen nicht kumulativ vorhanden sein, damit ein Bedarf begründet wird. Im Weiteren vgl. Kapitel 3.2.1 und Kommentar zu § 1 Abs. 2.

Abs. 3

Der Besuch der Betreuungsangebote ist freiwillig. Es liegt in der Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten, ob sie das Betreuungsangebot ihrer Wohnsitzgemeinde nutzen. Bevorzugen sie beispielsweise eine andere Betreuungsform als jene, die von ihrer Wohnsitzgemeinde angeboten wird, oder möchten sie ihr Kind gerne in einem anderen Ort (zum Beispiel Arbeitsort) betreuen lassen, können sie auch andere Angebote berücksichtigen. Die Wohnsitzgemeinde hat sich dennoch an den Kosten zu beteiligen (§ 4 Abs. 2).

§ 3 Qualität und Aufsicht

Abs. 1

Der Gemeinderat der Standortgemeinde kann die Qualitätsvorschriften in Form eines Reglements oder im Rahmen einer Leistungsvereinbarung erlassen. Selbstverständlich haben die Anbieter auch bei einer individuell-konkreten Festlegung als Ausdruck des Grundsatzes der Rechtsgleichheit Anspruch auf Gleichbehandlung (Festlegung nach gleichem Massstab). Zur Qualität siehe Kapitel 3.5.

Gemäss § 55e Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB; SAR 210.100) ist der Gemeinderat für die Bewilligungserteilung und Aufsicht der Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig. Tagesfamilien haben gegenüber dem Gemeinderat eine Meldepflicht. Diesem obliegt wiederum die Aufsicht. Aufgrund der lokalen Nähe der Gemeinden zu den Anbietern erscheint es naheliegend, diese Aufgaben auf kommunaler Stufe zu belassen.

§ 4 Finanzierung

Die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung erfolgt durch die Erziehungsberechtigten und die Gemeinden. Dritte, insbesondere Arbeitgeber, können sich daran beteiligen.

Abs. 1

Die Neuregelung sieht vor, dass primär die Erziehungsberechtigten die Betreuungskosten ihres Kindes zu tragen haben. Erziehungsberechtigte sind Personen, die mit dem Kind in häuslicher Gemeinschaft leben. Ihnen obliegt die alltägliche Pflege und Erziehung des Kindes. Der Beitrag der Erziehungsberechtigten ist höchstens kostendeckend. Eine Quersubventionierung zugunsten von finanziell schwach gestellter Erziehungsberechtigter ist unzulässig. Vgl. Kapitel 3.6.1.

Abs. 2

Die Wohnsitzgemeinden sind verpflichtet, sich nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten an diesen Kosten zu beteiligen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Betreuung in einem Angebot der Gemeinde geleistet wird oder durch einen "auswärtigen" Anbieter. Im Weiteren vgl. Kapitel 3.6.2.

§ 5 Massnahmen des Kanton

Abs. 1

Das zuständige Departement kann Massnahmen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung treffen. Damit die Gemeinden in ihren Aufgaben unterstützt werden können, ist die Erarbeitung eines Handbuchs geplant. Dieses soll die aus Sicht der Gemeinden wichtigsten strategischen Fragestellungen behandeln, Finanzierungsmodelle und Vorschläge zur Beteiligung der Erziehungsberechtigten beinhalten wie auch die wichtigsten Prozesse

aufzeigen. Daneben sollen auch Formen der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und die Rolle der Wirtschaft thematisiert werden. Weiter soll das Handbuch Empfehlungen zur Qualität beinhalten.

Bereits heute berät die Fachstelle Kinder&Familien Aargau im Auftrag des Kantons die Gemeinden und Anbieter in Bezug auf die familienergänzende Kinderbetreuung (Erstberatung unentgeltlich). Die Fachstelle ist ausserdem vom Kanton beauftragt, eine Informationsplattform der erwerbskompatiblen Kinderbetreuungsangebote im Aargau zu führen (www.kinderbetreuung-aargau.ch). Eine entsprechende Beratung und Unterstützung soll auch in Zukunft angeboten werden können.

Im Weiteren ist eine Förderung im Bereich Weiterbildung der Betreuungspersonen gerade in Bezug auf das Wohl der Kinder wichtig. § 5 Abs. 1 lit. c ermöglicht beispielsweise eine Kostenbeteiligung an Weiterbildungsangeboten.

Abs. 2

Das zuständige Departement wird berechtigt, mittels Leistungsvereinbarungen Dritte zu beauftragen.

§ 6 Übergangsrecht

Abs. 1

Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung soll auf den 1. April 2016 in Kraft treten. Es wird eine Übergangsfrist bis zum Schuljahresbeginn 2017/2018 (August 2017) ab Inkraftsetzung der vorgeschlagenen Neuregelung vorgesehen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Gemeinden genügend Zeit zur Verfügung haben, um den Bedarf nach familienergänzender Kinderbetreuung festzustellen und den Zugang zu einem entsprechenden Angebot sicherzustellen.

Abs. 2

Der Kanton hat bisher im Sinne einer Defizitgarantie Subventionen an private Anbieter geleistet. § 51 Abs. 2 SPG sieht eine Mitfinanzierung des Kantons vor. Dieser beteiligt sich an privaten Institutionen der familienbegleitenden Kinderbetreuung im Umfang von maximal 20% der anrechenbaren Betriebskosten, sofern sich die Gemeinden mindestens im gleichen Umfang beteiligen (§ 35 Abs. 2 SPV). Aufgrund der noch geltenden Regelung konnten die Einrichtungen keine Reserven bilden. Abs. 2 sieht vor, dass § 51 Abs. 2 SPG für bisher vom Kanton unterstützte Institutionen noch während der Übergangszeit bis zum Abschluss des Schuljahrs 2016/2017 gelten soll. Damit kann ausgeschlossen werden, dass Einrichtungen während des Wechsels von der Objekt- zur Subjektfinanzierung Nachteile erleiden, die sie wegen ihrer finanziellen Ausstattung nicht verkraften könnten.

§ 7 Inkrafttreten

Abs. 1

Die Inkraftsetzung ist auf den 1. April 2016 vorgesehen.

Fremdänderungen

1. Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) vom 6. März 2001 (Stand 1. Januar 2013)

§ 39

Gemäss § 39 SPG können die Gemeinden, soweit möglich in Zusammenarbeit mit Privaten und anderen Gemeinden, für eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung sorgen. Die Bestimmung wird durch die Neuregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung obsolet und kann aufgehoben werden.

§ 51 Abs. 2

§ 51 Abs. 2 SPG sieht eine Mitfinanzierung des Kantons vor. Neu wird auf eine spezialgesetzliche Kantonsbeteiligung verzichtet. die Regelung ist aufzuheben.

8. Auswirkungen

8.1 Auf den Kanton

Gegenwärtig beträgt die Kostenbeteiligung des Kantons an der familienergänzenden Kinderbetreuung gestützt auf das Sozialhilfe- und Präventionsgesetz rund 1.5 Millionen Franken jährlich. Mit der Neuregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung soll die Verbundaufgabe aufgehoben werden. Von Seiten der öffentlichen Hand werden nur noch die Gemeinden mitfinanzieren.

Verschiedene Studien belegen einen volkswirtschaftlichen Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung¹⁵. Die durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf erzielte Mehrbeschäftigung der Erziehungsberechtigten führt unter anderem zu zusätzlichen Steuereinnahmen.

¹⁵ In der Studie Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten des Büro BASS im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich des Jahrs 2000 wird ein Return on Investment an die öffentliche Hand von Fr. 1.6 genannt.

<http://www.buerobass.ch/pdf/2001/Kindertagesst.pdf>.

In der Studie „Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern“, Büro BASS, 2007 wird ein langfristiger volkswirtschaftlicher Return on Investment von Privaten und öffentlicher Hand 2,6–3,5 Franken berechnet.

http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=12

Das Gutachten „Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten“, Universität Bielefeld, 2007, belegt, dass der Return on Investment langfristig bis zu 4 Euro pro investiertem Euro beträgt.

http://www.uni-bielefeld.de/Universitaet/Einrichtungen/Pressestelle/dokumente/Studie_Kindertagesstaetten.html

Die Studie "Volkswirtschaftliche Effekte ausserhäuslicher Kinderbetreuung" der Wirtschaftsuniversität Wien nennt einen Multiplikator der gesamtwirtschaftlichen Produktion von 2.1 und einen direkten und indirekten Wertschöpfungseffekt von 1,02;

http://www.wu-wien.ac.at/sozialpolitik/pub/fbn01_06.

8.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Viele Gemeinden haben noch keine Erfahrung mit der familienergänzenden Kinderbetreuung und können nicht voraussagen, in welchem Ausmass ein Angebot genutzt werden dürfte. Daher befürchten sie einen Aufwandszuwachs, den sie nicht bewältigen können. Die Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung lohnen sich jedoch. Eine Studie für die Stadt Zürich hat belegt, dass jeder in die familienergänzende Kinderbetreuung investierte Franken rund 1.6-fach zurückfliesst: Fr. 1.20 in Form von Steuereinnahmen und Fr. 0.40 in Form von eingesparten Sozialausgaben¹⁶. Eine Studie für die Gemeinde Horw kommt zum Ergebnis, dass allein in einer kurzfristigen Optik für jeden in die familienergänzende Kinderbetreuung investierten Franken Fr. 1.80 direkt an die Gemeinde zurückfliessen¹⁷. Dabei handelt es sich primär um eingesparte beziehungsweise verminderte Sozialhilfekosten, sekundär um zusätzliche Steuereinnahmen, die auf der Nutzenseite ins Gewicht fallen. Mehr als 40 % der Gemeindeausgaben wurden durch zusätzliche Steuereinnahmen wieder gut gemacht. Die Gemeinde Turgi (AG) hat im Jahr 2011 ebenfalls eine volkswirtschaftliche Analyse vorgenommen und ist zum Schluss gekommen, dass jeder investierte Franken sich bei den Gemeindeerträgen mit Fr. 1.60 niedergeschlagen hat.

Standorte mit einer gut ausgebauten Kinderbetreuungsinfrastruktur ziehen qualifizierte Fachkräfte an. Gemeinden und Unternehmen profitieren davon gleichermassen. Viele Gemeinden und Städte im Kanton haben dies erkannt und von sich aus ein Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung aufgebaut und fortlaufend diese wichtige Rahmenbedingung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiterentwickelt.

Treten die vorgeschlagenen Regelungen in Kraft werden die Gemeinden im Jahr 2023 voraussichtlich zwischen 23.5 und 71 Mio. Franken in die familienergänzende Kinderbetreuung investieren. Gemäss einer Umfrage des Departements Gesundheit und Soziales beteiligen sich die Gemeinden bereits heute mit rund 13 Millionen Franken an der familienergänzenden Kinderbetreuung¹⁸. Die Mehrkosten im Jahr 2023 werden zwischen 10.5 und 58 Mio. Franken liegen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen des Regelungsspielraums der Gemeinden insbesondere der Umfang der Beteiligung der Erziehungsberechtigten zu berücksichtigen ist. Diese steht in direkter Korrelation und wirkt sich unmittelbar auf die Gemeindebeteiligung aus. Zu beobachten ist, dass der Anteil der Beteiligung der Erziehungsberechtigten im interkantonalen Quervergleich tendenziell am Steigen ist. Vor diesem Hintergrund ist in der Tendenz davon auszugehen, dass die realen

¹⁶ Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Studie des Büro BASS im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich; 2000; http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=12

¹⁷ Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw, Abklärung des finanziellen Nutzens, Studie der Hochschule Luzern im Auftrag der Gemeinde Horw; 2009; http://www.ar.ch/fileadmin/user_upload/Departement_Inneres_Kultur/FamilienGleichstellung/Schlussbericht_HSLU_finanz_Nutzen_Kinderbetreuung_Horw.pdf

¹⁸ 143 Gemeinden haben an der Umfrage teilgenommen und ein Investitionsvolumen von insgesamt Fr. 9'904'765.– deklariert. Hochgerechnet auf 219 Gemeinden im Kanton Aargau ergibt dies jährliche Investitionen von Fr. 12'991'859.–. Es konnte ein positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und dem Finanzierungsgrad festgestellt werden. Die Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohner (insgesamt 7 Gemeinden) investierten zusammen hochgerechnet Fr. 7'630'823.–, die Gemeinden mit 5000-9999 Einwohner (insgesamt 20 Gemeinden) Fr. 2'281'575.–, die Gemeinden mit 2000-4999 Einwohner (insgesamt 68 Gemeinden) Fr. 2'434'938.–, die Gemeinden mit 1000-1999 Einwohner (insgesamt 55 Gemeinden) Fr. 484'783.– und die Gemeinden bis 1'000 Einwohner (insgesamt 67 Gemeinden) Fr. 159'740.–.

Mehrkosten in der ausgewiesenen Spanne zwischen 10.5 und 58 Mio. Franken unter der Annahme einer mittelfristig durchschnittlich hälftigen Beteiligung der Erziehungsberechtigten plus / minus in der Mitte liegen werden.

Im Weiteren ist mit einem schrittweisen Kostenanstieg zu rechnen, da das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung dem Bedarf entsprechend bereitgestellt werden muss. Die Nachfrage nach Betreuungseinheiten steht im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Haltung zur familienergänzenden Kinderbetreuung. Insbesondere in ländlichen Gebieten ist die Familien- oder Nachbarschaftshilfe noch weit verbreitet. Die Nachfrage nach institutionalisierten Betreuungsformen wird auf dem Land deshalb langsamer ansteigen als in der Stadt und sich stärker in Richtung Tagesfamilien orientieren.

8.3 Auswirkungen auf die Anbieter familienergänzender Kinderbetreuung

Das geplante Subventionierungsmodell (leistungsabhängige Subventionen durch die Gemeinden; keine Kantonsbeiträge mehr an private Einrichtungen) führt zu einer Gleichbehandlung der Leistungserbringer und vereinfacht deren administrative Abläufe sowie verbessert die Planbarkeit der finanziellen Mittel. Die Leistungserbringer müssen allenfalls ihr Angebot den neuen Qualitätsanforderungen anpassen.

8.4 Auf die Umwelt

Keine.

8.5 Auf die Wirtschaft

Mit einem ausreichenden und bezahlbaren Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung kann das Bildungs- und Arbeitspotenzial der Familienfrauen im Kanton besser ausgeschöpft werden. Bei Familiengründungen können damit längere Arbeitsunterbrüche verhindert werden und es verbessert sich grundsätzlich die Verfügbarkeit der Arbeitnehmenden. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf wirkt dem Fachkräftemangel entgegen. Insgesamt steigert der Kanton damit seine Attraktivität, sowohl als Wohn- und Arbeitsort für qualifizierte Arbeitskräfte als auch als Standort für Unternehmungen.

Der volkswirtschaftliche Nutzen von Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung ist zwar für den Kanton Aargau nicht bezifferbar, aufgrund der Erkenntnisse aus diversen Studien kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Investitionen sowohl eine hohe wirtschaftspolitische als auch volkswirtschaftliche Bedeutung für den Aargau haben und sich mittel- und langfristig auszahlen werden. Öffentliche Aufwendungen, die einen Teil der Belastungen und Leistungen der Familien abdecken, gelten als Vorleistungen auch seitens der Gesellschaft an die Generation im Kindesalter. Diese Vorleistungen werden von

derselben Generation in ihrer späteren Erwerbstätigenphase über das Steuer- und Abgabensystem getilgt werden.

8.6 Auf die Gesellschaft

Familienergänzende Betreuungsangebote generieren mehr Geld, als sie kosten: jeder eingesetzte Franken bringt Fr. 3.– bis Fr. 4.– an die Gesellschaft zurück (Studie Stadt Zürich)¹⁹.

Die familienergänzende Kinderbetreuung trägt wesentlich dazu bei, dass Eltern durch das Zweiterwerbseinkommen den Lebensunterhalt ihrer Familie besser bestreiten können. Working-poor und Einelternfamilien werden deshalb in ihrer Eigenverantwortung gestärkt. Ausserdem wird eine bessere und frühe soziale Integration von Kindern aus Kleinstfamilien, Migrationsfamilien und wirtschaftlich schwachen Familien ermöglicht, wo eine Durchmischung aufgrund des Wahlverhaltens der nachfragenden Eltern stattfindet. Die frühe Förderung von Kindern kann die Chancenungerechtigkeit zwischen Kindern aus bildungsfernen und bildungsorientierten Familien vermindern. Sie vergrössert damit die Chancen aller Kinder auf eine erfolgreiche Schulkarriere und auf einen guten Berufseinstieg. Die frühe Förderung wirkt sich ausserdem positiv auf den Schulbetrieb aus und entlastet die Lehrpersonen.

9. Weiteres Vorgehen/Zeitplan

Anhörung	Dezember 2013 bis März 2014
1. Beratung in Kommission und Grosse Rat	Oktober/November 2014
2. Beratung in Kommission und Grosse Rat	Juni bis August 2015
Referendumsfrist	November 2015 bis Januar 2016
Inkraftsetzung	1. April 2016
Übergangsfrist für die Umsetzung	bis August 2017

Anhang: Glossar

¹⁹ Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Studie des Büro BASS im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich; 2000; http://www.buerobass.ch/projekte_d.php?id_subkern=12
Die gesamte Kosten-Nutzen-Bilanz für alle Akteurguppen Kinderbetreuung Stadt Zürich beinhaltet den Nutzen durch Steuerwirkung der Beschäftigung in Kindertagesstätten, den Nutzen durch Integration und Sozialisation für Kinder sowie den Nutzen durch eine erhöhte Standortattraktivität.

Anhang zum Anhörungsbericht

Glossar

Familienergänzende Kinderbetreuung

Als familienergänzende Kinderbetreuung werden Angebote in Ergänzung zur elterlichen Betreuung verstanden, welche Kindern im Vorschul- und Primarschulalter eine Betreuung ausserhalb der obligatorischen Unterrichtszeit bieten.

Kindertagesstätte (Kita)

Übergeordneter Begriff für familienergänzende Betreuungsangebote wie Kinderkrippen und Tagesstrukturen. Kindertagesstätten bieten eine voll- oder teilzeitliche Betreuung von Kindern an. Aufgenommen werden Kinder ab dem Säuglingsalter bis ca. zum 5. Lebensjahr, teilweise aber auch bis zum 12. Lebensjahr. Die Betreuung erfolgt werktags während 10 bis 12 Stunden pro Tag und bis zu 52 Wochen pro Jahr. Kindertagesstätten, die nur Kinder im Vorschulalter betreuen, werden häufig als Kinderkrippen bezeichnet.

Mittagsbetreuung

Primarschul- und Kindergartenkinder werden über Mittag gepflegt und betreut. Eine Mittagsbetreuung, die als schulergänzendes Angebot konzipiert ist und mit einer Betreuung vor respektive nach der Schule kombiniert ist, gilt als Tagesstruktur.

Objektfinanzierung

Bei der Objektfinanzierung werden Anbieter von Dienstleistungen (beispielsweise Kindertagesstätten) mit einem pauschalen jährlichen Betrag subventioniert, unabhängig von definierten Leistungen. Typische Formen der Objektfinanzierung sind Defizitgarantien und Defizitbeiträge.

Subjektfinanzierung

Bei der Subjektfinanzierung werden die Beiträge leitungsabhängig entweder direkt an die Erziehungsberechtigten (zum Beispiel in Form von Betreuungsgutscheinen) entrichtet oder es wird mit den einzelnen Leistungserbringern abgerechnet (indirekte Subjektfinanzierung). Die Subvention wird auf der Basis der existierenden beziehungsweise geleisteten Betreuung berechnet. Für nicht belegte Betreuungseinheiten (zum Beispiel Plätze in einer Kindertagesstätte), werden keine Subventionen ausbezahlt.

Tagesfamilie

Eine Tagesfamilie betreut tagsüber im eigenen Haushalt und gegen Entgelt ein oder mehrere Kinder vom Säuglingsalter bis zur Beendigung der Primarschulzeit. Die Betreuungszeiten

werden individuell vereinbart. Tageseltern haben in der Regel keine pädagogische Ausbildung. Die an einem Tagesfamilienverein angeschlossenen Tageseltern besuchen in der Regel einen Einführungskurs.

Tagesstruktur (Schulzeit)

Tagesstrukturen stehen Kindergarten- und Schulkindern bis Ende der Primarschulzeit offen. Die Kinder werden an Werktagen ausserhalb der Unterrichtszeiten von 7.00 Uhr bis 18.00 Uhr während maximal 40 Wochen pro Jahr betreut. Tagesstrukturen setzen sich aus einzelnen Modulen zusammen, die von jeder Familie individuell genutzt werden können. Sie bieten Betreuung vor und nach der Schule sowie während schulfreien Nachmittagen an. Die Mittagsbetreuung ist in die Tagesstruktur integriert.

Tagesstruktur (Schulferienzeit)

Die Tagesstrukturen bieten eine ganz- oder halbtägige Betreuung für Kindergarten- und Primarschulkinder während einem Teil der Schulferien an.
