

REGIERUNGSRAT

28. September 2022

22.166

Motion Karin Faes, FDP, Schöftland (Sprecherin), Maya Bally, Mitte, Hendschiken, Gertrud Häseli, Grüne, Wittnau, Simona Brizzi, SP, Ennetbaden, Béa Bieber, GLP, Rheinfelden, Therese Dietiker, EVP, Aarau, Alfons Paul Kaufmann, Mitte, Wallbach, Dr. Tobias Hottiger, FDP, Zofingen, Andre Rotzetter, Mitte, Buchs, Dr. Titus Meier, FDP, Brugg, und Ruth Müri, Grüne, Baden, vom 21. Juni 2022 betreffend Anpassung des KiBeG zwecks dreigliedriger Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

Der Regierungsrat anerkennt die Bedeutung des Themas Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel und der besseren Ausschöpfung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Eltern. Entsprechend stellt die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine Stossrichtung im Entwicklungsleitbild 2021–2030 dar und wird als eines der acht Projekte im Programm "Aargau 2030 – Stärkung Wohn- und Wirtschaftsstandort" (Aargau 2030) geführt.

Im Rahmen des Projekts "Vereinbarkeit von Familie und Beruf" im Programm Aargau 2030 schafft das Departement Gesundheit und Soziales bis Ende 2023 eine Datengrundlage zur Situation der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Aargau. Die Studie umfasst eine Befragung der Gemeinden, der Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilienorganisationen), der Eltern in zehn Gemeinden und von Unternehmen im Kanton Aargau. Auf dieser Grundlage kann der Regierungsrat den allfälligen Handlungsbedarf identifizieren und in Zusammenarbeit mit den involvierten Akteuren (insbesondere Gemeinden und Institutionen) gemeinsam, wo angezeigt, Massnahmen erarbeiten. Der Regierungsrat erachtet es als verfrüht, ohne diese elementaren Grundlagen beziehungsweise, ohne die aktuelle Situation genau zu kennen, einen Entscheid im Sinn der Motion zu treffen und somit mögliche Lösungswege auszuschliessen. Im Folgenden geht der Regierungsrat auf die Auswirkungen der drei mit der Motion geforderten Änderungen des aktuellen Systems der familienergänzenden Kinderbetreuung ein.

1. Forderungen der Motion

1.1 Dreigliedrige Finanzierung und Normkosten

Eine grobe Schätzung der jährlichen Kosten der gesamten institutionellen familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung kann aufgrund von nationalen Statistiken mit Zahlen aus dem Jahr 2018 (Bundesamt für Statistik [BFS], Familienbericht, 2021¹, für das Jahr 2018) und privaten Studien (Credit Suisse, Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Kanton Aargau, 2021², für das Jahr 2020) erfolgen:

Schätzung Anzahl institutionell betreute Kinder im Kanton Aargau <i>(Datengrundlage Statistik Aargau, Bevölkerungsstatistik, 2019, für das Jahr 2018 multipliziert mit nationaler Statistik der betreuten Kinder pro Betreuungsform, BFS 2020)</i>	30'000
Anzahl Betreuungsstunden pro Woche pro Kind (nationaler Durchschnitt) <i>(Datengrundlage BFS, Familienbericht, 2021, für das Jahr 2018)</i>	14 Stunden
<hr/>	
Total Betreuungsstunden der institutionellen Kinderbetreuung pro Jahr (2018)	22 Millionen Stunden
Durchschnittlicher Stundenansatz der familienergänzenden Kinderbetreuung <i>(Datengrundlage Credit Suisse, Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Kanton Aargau, 2021, für das Jahr 2020)</i>	Fr. 11.–
<hr/>	
Schätzung der totalen Kosten der institutionellen Kinderbetreuung im Aargau (Jahre 2018–2020)	242 Millionen Franken
<hr/>	

Aufgrund der Resultate der Erhebung zu den Bundesfinanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung gemäss dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) haben die Gemeinden im Kanton Aargau für das Jahr 2021 eine Gesamtsumme von rund 22 Millionen Franken Subventionen an Eltern und Institutionen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ausbezahlt. Die Anzahl aktuell subventionierter Kinder oder Haushalte geht nicht aus dieser Erhebung hervor und kann somit nicht in die Schätzungen miteinfließen. Das aktuelle System (Subventionierung gemäss Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung [Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG]) sieht eine Entlastung der Eltern mit kleinen Einkommen vor. In diesem Bereich übersteigt der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Subventionen (Erhöhung der Arbeitspensen, erhöhte Steuerkraft der Eltern, weniger Sozialhilfeabhängigkeit) die Kosten der Subventionierung.

Bei einer – wie in der Motion vorgeschlagenen – dreigliedrigen (Kanton, Gemeinden, Eltern) und einkommensunabhängigen Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung wären die Kosten für Kanton und Gemeinden deutlich höher als aktuell. Bei grob geschätzten Gesamtausgaben von 242 Millionen Franken pro Jahr würde der jährliche Mehraufwand für die Gemeinden etwa 58 Millionen Franken betragen und für den Kanton etwa 80 Millionen Franken.³ Aufgrund des Bevölkerungswachstums und der vermehrten Nutzung institutioneller Angebote würden die Ausgaben in den nächsten Jahren zudem konstant steigen (in zehn Jahren könnten gemäss Bevölkerungsprojektion (Statistik Aargau 2021) und Familienbericht 2021 (BFS) rund 45'000 Kinder institutionell betreut werden. Bei gleichbleibender Anzahl Stunden pro Kind und gleichbleibendem Stundenansatz wären dies 360 Millionen Franken pro Jahr und somit jährlich je 120 Millionen Franken für den Kanton und 120

¹ Bundesamt für Statistik [BFS], Familienbericht, 2021. Link: <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/17084546/master>.

² Credit Suisse, Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Kanton Aargau, 2021. Link: <https://www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/unternehmen/unternehmen-unternehmer/regionalstudie-ag-2020-de.pdf>.

³ 242 Millionen Franken/drei Finanzierer = rund 80 Millionen Franken pro Finanzierer; Gemeinden: 80 Millionen Franken minus bereits getätigte kommunale Subventionen von 22 Millionen Franken = zusätzlich 58 Millionen Franken.

Millionen für die Gemeinden. Diese einkommensunabhängigen Subventionen würden voraussichtlich die zu erwartenden Steuermehreinnahmen übersteigen.

Eine dreigliedrige Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung führt infolge der Subventionierung durch beide Staatsebenen zu einer neuen Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden. Dies widerspricht dem Ziel und Zweck einer möglichst optimalen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie der fiskalischen Äquivalenz. Verbundaufgaben sind nur wenn nicht anders möglich zu führen. Gleichzeitig wird eine heute rein kommunale Aufgabe teilweise zu einer kantonalen Aufgabe. Die mit der Motion einhergehende Lastenverschiebung müsste aus Optik des Regierungsrats kompensiert werden.

Der zusätzliche administrative Aufwand, um alle Eltern im Kanton direkt zu subventionieren, wäre beträchtlich, weil die Anzahl Kinder als Folge des neuen Finanzierungssystems sehr viel höher sein wird als heute und die Subventionen pro Kind und Betreuungstag abgerechnet werden müssen. Ob dieser administrative Mehraufwand bei den Gemeinden oder beim Kanton anfallen würde – oder ob diese Aufgaben sogar gemeinsam übernommen werden müssten – kann der Regierungsrat derzeit nicht abschliessend einschätzen.

Die Motion fordert weiter, dass die Subventionen auf einem festgelegten Basispreis (Normkosten) basieren. Diese Normkosten seien von einem dreigliedrigen Gremium (Kanton, Gemeinden und Fachverband Kibesuisse und/oder Fachstelle Kinder und Familie Kanton Aargau) festzulegen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Festlegung von Normkosten sowohl einen Eingriff in die unternehmerische Gestaltungsfreiheit der Einrichtungen als auch in die kommunale Autonomie bedeuten würde. Zudem besteht das Risiko, dass sich die Festlegung auf Normkosten durch ein dreigliedriges Gremium in der Praxis als sehr komplex erweisen könnte.

1.2 Kantonale Qualitätsstandards

Gemäss der Motion hat dasselbe tripartite Gremium Mindeststandards zur Qualität des Kinderbetreuungsangebots zu definieren. Die Einführung kantonaler Qualitätsstandards bedeutet ebenfalls einen Eingriff in die kommunale Autonomie, denn die Gemeinden haben aufgrund der Umsetzung des Ki-BeG kommunale Reglemente erarbeitet und eingeführt. Bei der Inkraftsetzung des Kinderbetreuungsgesetzes im Jahr 2016 entsprach es dem expliziten Willen des Gesetzgebers, den Gemeinden eine möglichst grosse Autonomie in der Finanzierung, in der Definition von Qualitätskriterien und in der Ausgestaltung von Bewilligungs- und Aufsichtsprozessen zu gewähren. Vier Jahre nach Einführung des KiBeG neue kantonale Qualitätsstandards einzuführen, würde sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton beträchtlichen Mehraufwand bedeuten. Weil nicht erwiesen ist, dass die aktuellen Standards der Gemeinden unzureichend sind und daher kantonale Qualitätsstandards einen Nutzen bringen würden, erscheint ein solches Vorhaben zum aktuellen Zeitpunkt beziehungsweise vor Vorliegen der Studie zu Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfrüht. Sollte die Studie Handlungsbedarf in Bezug auf die Qualitätsstandards ausweisen, wird das Departement Gesundheit und Soziales entsprechende Lösungsvorschläge erarbeiten.

1.3 Praktika und Lehrstellen

Im Bereich der angebotenen Praktikumsplätze und Lehrstellen ist die bestehende Datenbasis nicht umfassend. 2018 hat die kantonale Tripartite Kommission für den Vollzug der flankierenden Massnahmen und des Arbeitslosenversicherungsrechts (TPK) eine Arbeitsmarktbeobachtung gemäss Art. 360b Abs. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) im Bereich Kindertagesstätten in der Kategorie "Praktikum vor der Lehre" eine Lohnerhebung durchgeführt. Die TPK hat dabei keine missbräuchliche Branchensituation festgestellt und hatte entsprechend keine rechtlich verbindliche Regelung beantragt. Basierend auf dem überwiesenen (21.110) Postulat von Karin Faes, FDP, Schöftland (Sprecherin), und Sabina Freiermuth, FDP, Zofingen, vom 4. Mai 2021 betreffend Schaffung einer verbindlichen Regelung für Praktika in Kindertagesstätten beleuchtet das Departement Gesundheit und Soziales die Situation

rund um Praktikumsstellen in der Kinderbetreuung im Rahmen der Studie zu Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das Departement Gesundheit und Soziales erhebt insbesondere Daten zur Anzahl Praktikumsplätze, zur Weiterbeschäftigungsquote und zur Entlohnung der Praktikantinnen und Praktikanten. Falls die Studie Handlungsbedarf identifiziert, prüft das Departement Gesundheit und Soziales weitere Ansatzpunkte zur besseren Verknüpfung zwischen Lehrstellen und Praktikumsplätzen. Der Handlungsbedarf zur Anzahl Lehrstellen gegenüber Praktikumsplätzen ist zurzeit nicht evidenzbasiert bestätigt. In Bezug auf die Forderung der Motion, wonach Praktika nur noch mit einer im Anschluss gesicherten Lehrstelle erlaubt sind, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass eine (zivilrechtliche) Regelung im KiBeG einen unverhältnismässigen Eingriff in den Arbeitsmarkt darstellen würde.

2. Prüfung Handlungsbedarf (Postulat und Studie zu Vereinbarkeit Familie und Beruf)

Der Regierungsrat erachtet es aufgrund der erwähnten Argumente als nicht zielführend, die von der Motion geforderten weitreichenden Massnahmen zu ergreifen, ohne den evidenzbasierten Handlungsbedarf zu kennen. Aus diesem Grund ist der Regierungsrat bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen und Lösungsvorschläge basierend auf den Ergebnissen der Studie zu prüfen. Mit der Überweisung der Motion als Postulat wird das Departement Gesundheit und Soziales folgende zusätzlichen Abklärungen im Rahmen der Studie zu Vereinbarkeit von Familie und Beruf vornehmen beziehungsweise eine Ausweitung zum gegebenen Zeitpunkt prüfen:

- **Finanzierung:** Für das mit der Motion geforderte neue Finanzierungssystem und um die Mehrausgaben von Kanton und Gemeinden für ein mögliches zukünftiges Finanzierungssystem auszuweisen, müsste das Departement Gesundheit und Soziales umfangreiche Abklärungen insbesondere zur Höhe der Elternbeiträge im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung vornehmen. Eine genaue Einschätzung der Ausgaben der Eltern könnte beispielsweise mittels der Auswertung von Steuerdaten erfolgen. Eine solche aufwendige und ressourcenintensive Prüfung möchte der Regierungsrat hingegen nur vornehmen, wenn im Rahmen der aktuellen Studie ein Handlungsbedarf im Bereich der Finanzierung festgestellt wird. Der Regierungsrat wird nach Vorliegen der Studienergebnisse zu Vereinbarkeit von Familie und Beruf über Inhalt und Umfang von Zusatzanalysen im Bereich Finanzierung entscheiden.
- **Festlegung von kantonalen Qualitätsstandards:** Aufgrund der vorliegenden Motion wird das Departement Gesundheit und Soziales im Bereich Qualitätssicherung qualitative Zusatzanalysen durchführen und diese in die Studie zu Vereinbarkeit Familie und Beruf integrieren. Wenn sich aufgrund der Studienergebnisse ein Handlungsbedarf in Bezug auf Mindeststandards zur Qualität zeigt und sich ein Lösungsansatz mit breitem Konsens abzeichnet, wird der Regierungsrat die Aufnahme von Qualitätsstandards im KiBeG prüfen.
- **Praktika:** Die im Rahmen des (21.110) Postulats von Karin Faes, FDP, Schöftland (Sprecherin), und Sabina Freiermuth, FDP, Zofingen, vom 4. Mai 2021 betreffend Schaffung einer verbindlichen Regelung für Praktika in Kindertagesstätten vorgesehenen Überprüfungen werden durch die Prüfung des in der Motion vorgeschlagenen Lösungsansatzes ergänzt.

Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Die Kosten einer Umsetzung der Motion können zum jetzigen Zeitpunkt nur oberflächlich eingeschätzt werden. Die Mehraufwendungen für den Kanton würden gemäss grober Schätzung rund 80 Millionen Franken für die Subventionierung betragen (siehe Ziffer 1.1). Die Mehrkosten für den administrativen Vollzug sind nicht fundiert bezifferbar. Zu berücksichtigen ist, dass die Umsetzung der Motion mit dem Aufbau eines Auszahlungssystems für ca. 30'000 Haushalte verbunden wäre. Da die Umsetzung der Motion auch zu einer teilweisen Verschiebung von heute kommunalen Lasten

zum Kanton führen würde, ist entsprechend eine Kompensation in der Aufgaben- und Lastenverschiebungsbilanz zu berücksichtigen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'579.–.

Regierungsrat Aargau