

REGIERUNGSRAT

6. September 2023

23.190

Interpellation Lelia Hunziker, SP, Aarau (Sprecherin), Gertrud Häseli, Grüne, Wittnau, Luzia Capanni, SP, Windisch, Ruth Müri, Grüne, Baden, Lea Schmidmeister, SP, Wettingen, Silvia Dell'Aquila, SP, Aarau, Manuela Ernst, GLP, Wettingen, vom 13. Juni 2023 betreffend aktuelle feministische Handlungsschwerpunkte im Kanton Aargau; Beantwortung

I.

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

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Zur Frage 1

"Das Postulat 19.235 (Sprecherin Gertrud Häseli) aus dem Jahr 2019 forderte den Regierungsrat auf, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die anfallenden Betriebskosten und vor allem die Vorhalteleistungen des Frauenhauses Aargau-Solothurn angemessen finanziert werden, idealerweise durch eine Subjekt- und Objektfinanzierung. Der Regierungsrat erklärte damals in der Beantwortung, dass eine einheitliche Tagespauschale auf der Basis von Vollkosten zielführend sei. Ist der Regierungsrat auch heute noch dieser Meinung? Wie steht der Regierungsrat zu einer Objektfinanzierung in Form von Bereitstellungskosten heute?"

Grundsätzlich ist der Regierungsrat nach wie vor der Meinung, dass die Finanzierung des Frauenhauses durch eine Vollkostenpauschale wichtige Vorteile bringt, insbesondere auch für die unerlässliche interkantonale Zusammenarbeit. Dem steht die Empfehlung der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) gegenüber, dass die Kantone Bereitstellungskosten von Frauenhäusern mit einem Sockelbeitrag finanzieren sollen.

Zwar besteht mittlerweile Klarheit, dass der aktuelle Standort des Frauenhauses beibehalten werden soll. Die Organisation der Stiftung Frauenhaus wie auch die Weiterentwicklung der Angebote des Frauenhauses werden zurzeit geklärt. Zudem wird im Erwachsenenbereich des Gesetzes über die Einrichtungen für Menschen mit besonderen Betreuungsbedürfnissen (Betreuungsgesetz, BeG; SAR 428.500), das auch für die Finanzierung des Frauenhauses massgebend ist, eine Umstellung auf Subjektfinanzierung geprüft.

Daher ist der Regierungsrat der Auffassung, dass das aktuelle Finanzierungsmodell vorderhand beibehalten werden soll und eine Umstellung auf eine Finanzierung von Vorleistungen respektive Bereitstellungskosten als Sockelbeitrag im Rahmen des Projekts zur Umstellung auf Subjektfinanzierung geprüft werden soll.

Zur Frage 2

"In der Beantwortung der Motion 17.298 (Sprecherin Sabine Sutter-Suter) vom Januar 2018 definiert der Regierungsrat Gleichstellung als eine Querschnittsaufgabe, welche in der gesamten Verwaltung angesiedelt ist. Ist der Regierungsrat nach wie vor der Meinung, dass der Kanton Aargau als drittgrösster Kanton auf eine Fachstelle Gleichstellung verzichten kann?"

Die verfassungsmässig garantierte Gleichberechtigung (Art. 8 Abs. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft; § 10 Abs. 2 Verfassung des Kantons Aargau) ist eine Daueraufgabe und gehört zum Selbstverständnis und zur Führungsaufgabe in den Aufgabenbereichen des Kantons. Neben der Erwähnung der Gleichstellung als eine Querschnittsaufgabe in allen Aufgabenbereichen des Kantons hat der Regierungsrat in seiner Ablehnung der (17.298) Motion Sabine Sutter-Suter vom 21. November 2017 betreffend Neuformulierung Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrages im Kanton Aargau bereits den drohenden Fachkräftemangel angesprochen und den zeitgerechten Auftrag an die Fachstelle Alter und Familie betont, die Priorisierung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Chancengerechtigkeit für Kinder zu legen. Der Fachkräftemangel ist heute eine Tatsache, dem mit vereinten Kräften begegnet werden muss. Der damalige Auftrag an die Fachstelle Alter und Familie ist heute aktueller denn je und für die Weiterentwicklung des Kantons Aargau essenziell. Der Regierungsrat sieht sich daher in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2017 bestärkt, auf die Führung einer Fachstelle Gleichstellung zugunsten einer breit gefächerten Fachstelle zu Familien- und Altersanliegen zu verzichten und Gleichstellungsthemen weiterhin als eine Querschnittsaufgabe allen Aufgabenbereichen zuzuordnen.

Zur Frage 3

"Die Durchführung und das Monitoring von Lohngleichheitsanalysen ist eine der Aufgaben von Fachstellen für Gleichstellung. In der Motion 22.154 (Sprecherin Silvia Dell'Aquila) vom September 2022 verspricht der Regierungsrat: "Der Kanton wird aber im Sinne von Fördermassnahmen eine Auslegeordnung möglicher Massnahmen (zur Bekämpfung von Lohnungleichheit) unter Einbezug von Fachpersonen aus dem Gleichstellungsbereich vornehmen." Was wurde diesbezüglich gemacht? Gibt es eine Auswertung und Analyse der im Kanton Aargau durchgeführten Analysen? Wenn ja, welche Schlüsse zieht der Regierungsrat daraus?"

Der Regierungsrat hat noch keine systematische Auslegeordnung möglicher Massnahmen zur Bekämpfung der Lohnungleichheit unter Einbezug von Fachpersonen aus dem Gleichstellungsbereich vorgenommen.

Die Analyseergebnisse aus den Lohngleichheitsanalysen in Unternehmen mit 100 oder mehr Angestellten gemäss Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG; SR 151.1) müssen in der Regel nicht veröffentlicht und keiner staatlichen Behörde gemeldet werden¹. Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass er keine Aussagen aus in Aargauer Unternehmen durchgeführten Lohngleichheitsanalysen ableiten kann. Der Arbeitgeber Kanton Aargau hat im Jahr 2021 eine Lohngleichheitsanalyse für die kantonale Verwaltung nach den Vorgaben des GIG durchgeführt. Die Analyse zeigt, dass beim Arbeitgeber Kanton Aargau Lohnungleichheit vorliegt. Die durch das Eidgenössische Büro für Gleichstellung von Frau und Mann definierte Toleranzgrenze von 5 % wird mit 2,15 % deutlich unterschritten. Ein Teil der Abweichung ist unter anderem auch auf die Unschärfe der eingesetzten Methodik zurückzuführen.

Grundsätzlich lassen sich Aussagen zur Lohnungleichheit in der Schweiz und im Kanton Aargau basierend auf den zweijährlich erhobenen Daten der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) des

¹ Lohngleichheitsanalyse nach Gleichstellungsgesetz (admin.ch)

Bundesamts für Statistik erarbeiten². Die neusten Daten der LSE sind für das Jahr 2020 verfügbar. Da die Pflicht für Lohnvergleichsanalysen gemäss GIG ebenfalls 2020 in Kraft getreten ist, ist der Regierungsrat der Auffassung, dass eine Auswertung der Daten der LSE für den Kanton Aargau zurzeit nicht sinnvoll ist. Wie bereits in der Ablehnung der (22.154) Motion der Fraktionen der Grünen und der SP vom 14. Juni 2022 betreffend Schaffung gesetzlicher Grundlagen, die zu einer verstärkten Bekämpfung der Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern sowie einer Verschärfung der Lohnvergleichsanalysen verpflichten, dargelegt, soll zuerst die erste Phase auf Bundesebene und die Evaluation der Wirksamkeit der Lohnvergleichsanalyse abgewartet werden. Die Evaluation der Wirkungen der Lohnvergleichsanalyse wird zeigen, ob das angestrebte Ziel, die Lohndiskriminierung zu beseitigen oder zumindest massgeblich zu verringern, erreicht wird oder nicht.

Zur Frage 4

"In der Beantwortung der Interpellation 19.177 (Lea Schmidmeister) aus dem Jahr 2019 wird nach der geschlechtsspezifischen Unterbringung und der Unterbringungen von vulnerablen Menschen gefragt: Wie ist in der aktuellen Asyl-Notlage die Unterbringung von FLINTAs, Vulnerablen und Menschen mit besonderen Bedürfnissen?"

Auch in der Asyl-Notlage trägt der Kantonale Sozialdienst den Bedürfnissen von Frauen, Lesben, intersexuellen, nicht-binären, trans- und agender-Personen (FLINTAs), Vulnerablen und Menschen mit besonderen Bedürfnissen Rechnung. Die Asyl-Notlage erschwert die bedarfsgerechte Unterbringung der genannten Personengruppen. Der Kantonale Sozialdienst prüft aber die Einzelfälle sorgfältig. In den vergangenen Jahren hat der Kantonale Sozialdienst die medizinische Begleitung bewusst verstärkt und die Qualität der Betreuung gesteigert. Beispielsweise haben die Betreuungspersonen dank der Senkung des Betreuungsschlüssels (siehe auch Antwort zur Frage 7) mehr Zeit, auf individuelle Bedürfnisse der Geflüchteten einzugehen. Auch nehmen Betreuungspersonen an gezielt auf ihr Berufsfeld zugeschnittenen Weiterbildungen teil, wie zum Beispiel zum Thema psychische Gesundheit. Oft ist die Geschlechteridentität und/oder die sexuelle Orientierung bei Personen im Asylwesen allerdings nicht bekannt. Der Kantonale Sozialdienst kann erst Massnahmen ergreifen, wenn er darüber in Kenntnis gesetzt wird. Nach Bekanntgabe durch die jeweiligen Personen selbst werden diese Personen wo möglich und erwünscht ihren Bedürfnissen entsprechend untergebracht (siehe auch Antwort zur Frage 10 der [19.177] Interpellation der SP-Fraktion vom 18. Juni 2019 betreffend Standards bei der Betreuung und Unterbringung von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern mit besonderen Bedürfnissen).

Zur Frage 5

"Gibt es bindende Richtlinien zur geschlechtsspezifischen Unterbringung für alle Asylzentren inkl. geschlechtergetrennte Schlafräume und Sanitäranlagen, welche die Privatsphäre sicherstellen; sichere Zugänge; Aufenthaltsräume für FLINTA-Personen?"

Es gibt keine kantonalen verbindlichen Unterbringungsstandards im Kanton Aargau (siehe auch Beantwortung der [19.177] Interpellation). Der Kantonale Sozialdienst setzt die geschlechtergetrennte Unterbringung dennoch konsequent um. Zudem werden weibliche und FLINTA-Minderjährige in Pflegefamilien und nicht in Kollektivunterkünften untergebracht.

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat für die Bundesasylzentren ein Betriebskonzept für die Unterbringung und Betreuung von Geflüchteten erstellt, das den Bedürfnissen von diversen vulnerablen Personengruppen Rechnung trägt. Die SODK hat zudem einen Leitfaden mit Empfehlungen für die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen aus dem Asylbereich (UMA) verfasst.

² Zahlen und Fakten (admin.ch)

Ein weiterer Leitfaden für Mindestvoraussetzungen in Asylunterkünften ist durch die SODK in Erarbeitung. Der Kantonale Sozialdienst orientiert sich in seiner Arbeit an den genannten Richtlinien sowie an internationalen und nationalen Empfehlungen und Grundlagen wie dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Vereinte Nationen), dem Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) und dem Asylgesetz (AsylG; SR 142.31).

Zur Frage 6

"Gibt es ein regelmässiges, unabhängiges Monitoring der Unterbringungssituation in den Asylunterkünften des Kantons durch eine unabhängige Stelle?"

Das Wohl und die Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner in den kantonalen Asylunterkünften steht im Fokus der Arbeit des Kantonalen Sozialdiensts. Die Betreuungskonzepte sind auf die Bedürfnisse der verschiedenen Personengruppen (Erwachsene, Familien, UMA, Vulnerable, FLINTA etc.) ausgerichtet. Interne Weiterbildungsangebote sind für alle Mitarbeitenden der Sektion Betreuung Asyl des Kantonalen Sozialdiensts entweder obligatorisch oder zugänglich und sichern den Know-how-Transfer. Mitarbeitende des Kantonalen Sozialdiensts werden angehalten, Vorfälle ihren Vorgesetzten zu melden.

In den Unterkünften finden regelmässig Rundgänge durch die Vorgesetzten der Betreuungspersonen statt. Die regionalen Leitungspersonen der Sektion Betreuung Asyl werden ab dem zweiten Halbjahr 2023 noch stärker in den kantonalen Unterkünften präsent sein und dabei mit den Bewohnenden Standortgespräche führen. Bei den UMA vertreten Vertrauenspersonen alle Jugendlichen³. Die Vertrauenspersonen besprechen mit den Jugendlichen unter anderem die Betreuungsbedingungen und melden Beobachtungen den zuständigen Leitungspersonen der UMA-Unterkünfte.

Zusätzlich zu diesen qualitätssichernden Massnahmen erfolgt kein weiteres Monitoring durch eine externe Stelle.

Zur Frage 7

"Wird die prioritäre Unterbringung von traumatisierten FINTA-Personen sowie queerer Personen in spezialisierten Institutionen oder kleineren Wohnungen geprüft? Wie steht der Regierungsrat zur privaten Unterbringung und freien Wohnsitznahme für alle, insbesondere für FINTA-Personen und Menschen mit besonderen Bedürfnissen? Wie schätzt der Regierungsrat den Betreuungsschlüssel in den Unterkünften ein?"

Die generelle Unterbringung von FLINTA-Personen sowie queerer Personen in spezialisierten Institutionen ist nicht vorgesehen. Jedoch können in Einzelfällen unter Berücksichtigung der individuellen Gründe (traumatisierte) FLINTA-Personen situationsbedingt in einer speziell betreuten Einrichtung wie beispielsweise in Frauenhäusern, Mutter-Kind-Heimen oder anderen Institutionen untergebracht werden. Diese Unterbringungen werden bei Bedarf durch den Kantonalen Sozialdienst geprüft, in die Wege geleitet und finanziert. Private Unterbringungen sind nur möglich mit der Zustimmung der betroffenen Gemeinde (Ausnahme: private Unterbringungen von Geflüchteten aus der Ukraine aufgrund der Asyl-Notlage). Weibliche sowie FLINTA-UMA werden wie vorstehend in der Antwort zur Frage 5 erwähnt in Pflegefamilien und nicht in Kollektivunterkünften untergebracht.

³ Gemäss Art. 7, ²quater der Asylverordnung 1 (Asylverordnung 1, AsylV 1, SR 142.311) wird für unbegleitete minderjährige asylsuchende Personen nach Zuweisung in den Kanton eine Beistand- oder Vormundschaft eingesetzt. Ist dies nicht sofort möglich, so ernennt die zuständige kantonale Behörde für die Dauer des Asyl- und Wegweisungsverfahrens, längstens aber bis zur Ernennung eines Beistandes oder Vormundes oder bis zum Eintritt der Volljährigkeit, unverzüglich eine Vertrauensperson. Die Vertrauenspersonen betreuen die UMA und nehmen ihre Interessen wahr. Unter anderem führen die Vertrauenspersonen das Sozialhilfedossier der UMA und fungieren als Bindeglied zur Verwaltung, zu Versicherungen, Schulbehörden, Pflegefamilien, Betreuungspersonen, Institutionen etc.

Anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge haben freie Wohnsitzwahl und bestimmen die Wohnsituation selbstständig. Die Gemeinden sind für die Unterbringung und Betreuung der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer zuständig. Basierend auf den rechtlichen Grundlagen weist der Kantonale Sozialdienst die vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer den Gemeinden zu. Der Kantonale Sozialdienst hat für die Gemeinden Empfehlungen und Standards für die Unterbringung und Betreuung von Personen des Asylbereichs zusammengestellt. Diese sind öffentlich auf der Webseite des Kantons einsehbar unter <https://www.ag.ch/de/themen/asyl-und-fluechtlingswesen/merkblaetter-dokumente>. Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer können ihren Wohnsitz innerhalb des Kantons erst nach Erlangen der wirtschaftlichen Selbstständigkeit frei wählen.

Der Kantonale Sozialdienst hat den Betreuungsschlüssel in den kantonalen Unterkünften in den vergangenen Jahren den Bedürfnissen entsprechend angepasst und gesenkt. Damit konnte er die Betreuung und Begleitung der Bewohnerinnen und Bewohner intensivieren. Bei den UMA beträgt der Betreuungsschlüssel 1:4,5 und bei den Erwachsenen ca. 1:35. Eine intensivere Betreuung und Begleitung berücksichtigt den Umstand, dass der Bund seit der Einführung des beschleunigten Asylverfahrens und der Einführung der Integrationsagenda Schweiz im Jahr 2019 dem Kanton Aargau mehr Personen zuweist, die zu integrieren sind. Der Bund weist dem Kanton Aargau in diesem Zusammenhang mehr Familien zu, die aufgrund verschiedener Bedürfnisse enger zu begleiten sind (Sprachkurse, Einschulung, Gesundheitsversorgung, Vulnerabilität).

Zur Frage 8

"Kann im aktuellen Fachkräftemangel genügend geschultes Personal für die Betreuung gefunden werden?"

Nachdem der Kantonale Sozialdienst die Betreuungsmandate der Gemeinden abgegeben hat ("Abgabe Betreute Gemeinden"), setzte er die dadurch frei gewordenen personellen Ressourcen für die Bewältigung der hohen Zuweisungen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg ein.

Im UMA-Bereich mussten seit dem Jahr 2022 mehrere neue Unterkünfte eröffnet werden, für die es aktuell nicht möglich ist, genügend Fachpersonal zu finden. Es sind jedoch in allen UMA-Unterkünften Mitarbeitende mit tertiärer Ausbildung im Sozialwesen angestellt, die im Rahmen ihrer Betreuungstätigkeit die Gespräche mit den Jugendlichen, die interne Berichterstattung und die Formulierung der Entwicklungsziele sicherstellen sowie die Mitarbeitenden ohne tertiäre Ausbildung anleiten und unterstützen.

Zur Frage 9

"In der Beantwortung der Interpellation 21.259 (Silvia Dell'Aquila) vom 30.11.2021 schreibt der Regierungsrat, dass er nicht bereit ist, finanzielle Mittel bereitzustellen, um die Löhne von Pflegenden zu verbessern. Vertritt der Regierungsrat nach den jüngsten Entwicklungen im Gesundheitswesen noch immer diese Haltung?"

Nach wie vor erachtet es der Regierungsrat als nicht zielführend, die Löhne von Pflegenden direkt über das Bereitstellen von finanziellen Mitteln zu verbessern. Die Begründung ist weiterhin die gleiche wie in der Beantwortung der (21.259) Interpellation der SP-Fraktion (Sprecherin Silvia Dell'Aquila) vom 30. November 2021 betreffend "Die Annahme der Pflegeinitiative ist erst der Anfang" dargelegt. Die direkte Finanzierung von Lohn- und Beschäftigungsmassnahmen führt zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen den Leistungserbringern.

Die Lohnkosten stellen einen wesentlichen Teil der Kosten der Leistungserbringung dar. Sie können zudem bei der Berechnung der Tarife geltend gemacht werden. Zusammen mit den weiteren anerkannten Kosten dienen sie dem Kanton als Basis für die Berechnung der schweeregradbereinigten

Fallkosten (Spitäler) beziehungsweise der anerkannten Pflegekosten (Langzeitversorgung). Der aus dem kantonalen Benchmarking der anerkannten Kosten der einzelnen Leistungserbringer resultierende Referenzwert dient dem Kanton als Basis für die Berechnung der Baserate (Spitäler) und der Pflegenormkosten (Langzeitversorgung). Erhöht sich das Lohnniveau bei allen Leistungserbringern, steigt der Referenzwert, was mittelfristig Baserate- und Pflegenormkosten-Erhöhungen zur Folge hat. Steigende Baserates und Pflegenormkosten führen wiederum direkt zu einer Erhöhung der konkreten Entschädigung. An der höheren Entschädigung beteiligen sich einerseits der Kanton mit einem Anteil von 55 % der konkreten Fallkosten in der Akutsomatik und die Gemeinden andererseits im Rahmen der gesamten Pflegerestkosten. Eine über diesen Anteil hinausgehende Entschädigung an den Lohnkosten sieht der Regierungsrat nicht vor.

Zur Frage 10

"In der Frage 5 der IP 21.259 bezüglich verbesserter Personalschlüssel und Arbeitsbedingungen schreibt der Regierungsrat, dass er bereit ist, bei der Vergabe von Leistungsverträgen darauf zu achten. Haben diesbezüglich Veränderungen respektive Anpassungen bei der Vergabe und Verhandlungen von Leistungsverträgen stattgefunden?"

Bei der Vergabe von Leistungsverträgen insbesondere für die spezialisierten Angebote (namentlich die Akut- und Übergangspflege, Gerontopsychiatrie, Schwerstpflege oder spezialisierte Palliative Care) erteilt das Departement Gesundheit und Soziales geeigneten Leistungserbringern Leistungsaufträge und schliesst mit diesen entsprechende Verträge ab. Die Verträge enthalten insbesondere Bestimmungen zu den infrastrukturellen, personellen und konzeptionellen Anforderungen. Hinsichtlich der spezialisierten Palliative Care hat beispielsweise die Abteilung Gesundheit, basierend auf § 45c der Pflegeverordnung (PflV) mit vier spezialisierten Anbietern Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Leistungsvereinbarung beinhaltet für jeden Leistungserbringer eine zusätzliche Abgeltung der Pflegekosten, wobei der erhöhte Pflegeaufwand im Fall der spezialisierten Palliative Care auf eine höhere Pflegedotation und -qualifikation zurückzuführen ist. Zudem werden Weiterbildungen im Bereich der Palliative Care seit 2015 mit Individualbeiträgen oder Beiträgen für Inhouse-Schulungen durch den Kanton finanziell unterstützt. Im Bereich der Gerontopsychiatrie als Spezialpflegegebiet hat das Departement Gesundheit und Soziales im Jahr 2023 mit fünf Leistungserbringern Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Diese beinhalten ebenfalls einen erhöhten Personalschlüssel pro Bett von 0,7 bei 50 % Tertiärpersonal bei einem einheitlichen Zuschlag von Fr. 50.– für die Pflegekosten pro Person und Tag.

Auch im Rahmen der Umsetzung der Pflegeinitiative, insbesondere der zweiten Etappe stehen Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die angemessene Abgeltung der Pflegeleistungen im Zentrum. Hierfür wird der Bundesrat ein neues Bundesgesetz erlassen, mit dem anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen erreicht werden sollen. Der Regierungsrat wird anschliessend die Ausführungsbestimmungen des neuen Bundesgesetzes über anforderungsgerechte Arbeitsbedingungen in der Pflege (APG) prüfen und Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Erwägung ziehen, sei es zum Beispiel im Zusammenhang mit der Regelung einer Gesamtarbeitsvertrag-Verhandlungspflicht, der Abgeltung der Pflegeleistungen oder zur Aufsichtspflicht für den Vollzug des APG.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'096.–.

Regierungsrat Aargau