KANTON AARGAU

REGIERUNGSRAT

24. September 2014

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT **14.197**

Neuregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung

- Aargauische Volksinitiative "Kinder und Eltern" für familienergänzende Betreuungsstrukturen
- Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG) (Gegenvorschlag)

Bericht und Entwurf zur 1. Beratung

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage 6
1.1 Gesellschaftliche Bedeutung 6
1.2 Volkswirtschaftlicher Nutzen 7
1.3 Aktuelles Angebot im Kanton Aargau und Versorgungsgrad 9
1.4 Inanspruchnahme familienergänzender Betreuung 10
1.5 Geltendes Recht 13
1.5.1 Internationales Recht 13
1.5.2 Bundesrecht 14
1.5.3 Kantonales Recht 15
1.6 Aktuelle Planungen der staatlichen Tätigkeiten 16
1.6.1 Entwicklungsleitbild 2013–2022 16
1.6.2 Sozialpolitische Planung 16
1.6.3 Familienperspektive Aargau 16
1.6.4 Wachstumsinitiative 2005 16
1.7 Frühere Rechtssetzungsprojekte 17
1.8 Parlamentarische Vorstösse 17
1.8.1 (12.12) Motion der CVP-BDP-Fraktion 17
1.8.2 (12.13) Motion der FDP-Fraktion 18
1.8.3 (12.14) Motion der SP-Fraktion 18
1.8.4 (12.15) Motion Ruth Jo Scheier (Sprecherin) 18
1.8.5 (12.22) Postulat Samuel Schmid (Sprecher) 19

2. Volksinitiative 19
2.1 Rechtsgrundlagen 20
2.2 Formelle Prüfung 21
2.3 Materielle Prüfung 21
2.4 Sachliche und politische Wertung 22
2.4.1 Argumentation der Initiative 22
2.4.2 Sachliche und rechtliche Beurteilung 23
2.4.3 Anpassung geltendes Recht 25
2.4.4 Politische Beurteilung des Regierungsrats 25

3. Handlungsbedarf 26

4. Grundzüge des Gegenvorschlags 26
4.1 Zugang zu bedarfsgerechtem Angebot 26
4.2 Bedarfsgerechtigkeit 27
4.2.1 Von den Gemeinden zu berücksichtigender Bedarf 27
4.2.2 Bedarfserhebung 27
4.2.3 Auf- beziehungsweise Ausbau eines familienergänzenden Betreuungsangebots 28
4.3 Vernetzung und Kooperation; Praxisbeispiele 28
4.4 Wahlfreiheit der Erziehungsberechtigten 29
4.5 Anspruch der Erziehungsberechtigten 29
4.6 Qualität und Aufsicht 29
4.7 Finanzierung 31
4.7.1 Beteiligung der Erziehungsberechtigten 31
4.7.2 Beteiligung der Gemeinden 32
4.8 Ausgestaltung der Subventionierung 32
4.8.1 Normkostenmodell 32
4.8.2 Betreuungsgutschein-Modell 33

5. Anhörung zum Gegenvorschlag **33**
5.1 Gesamtbeurteilung 33
5.2 Familienergänzende Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule 35
5.3 Qualitätsstandards 36
5.4 Finanzierung des familienergänzenden Betreuungsangebots 38
5.5 Subventionierung 38
5.6 Massnahmen des Kantons 39
5.7 Weitere Themen 39
5.7.1 Mitfinanzierung des Kantons 39
5.7.2 Blockzeiten 40
5.7.3 Engagement der Wirtschaft 40

6. Aufgabenteilung und Lastenausgleich **40**

7. Kostenschätzung **42**
7.1 Aktuelle Angebotssituation 42
7.2 Entwicklungsszenarien 44
7.3 Kostenbeteiligung der einzelnen Kostenträger 46
7.4 Vergleich Kostenschätzungen 2010/13 47

8. Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung **48**

9. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen **48**

10. Auswirkungen **51**
10.1 Auswirkungen auf den Kanton 51
10.2 Auswirkungen auf die Gemeinden 52
10.3 Auswirkungen auf die Anbieter familienergänzender Kinderbetreuung 53
10.4 Auswirkungen auf die Umwelt 53
10.5 Auswirkungen auf die Wirtschaft 53
10.6 Auswirkungen auf die Gesellschaft 54

11. Weiteres Vorgehen **54**

Antrag **55**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Staatskanzlei sind am 9. April 2013 die Unterschriftenbogen der Aargauischen Volksinitiative "Kinder und Eltern" für familienergänzende Betreuungsstrukturen mit 3'289 gültigen Unterschriften eingereicht worden. Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Volksinitiative und zum Gegenvorschlag zur Beschlussfassung.

Zusammenfassung

Die Änderung 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 Postulats zum Thema.

Am 9. April 2013 reichte der Aargauische Lehrerinnen- und Lehrerverband (alv) die Aargauische Volksinitiative "Kinder und Eltern" für familienergänzende Betreuungsstrukturen bei der Staatskanzlei ein. Die Volksinitiative entspricht den Formvorschriften und ist in formeller Hinsicht gültig zustande gekommen. Sie ist als rechtsetzerisch vollständig ausformulierte und formell somit ohne Weiteres umsetzbare Regelung konzipiert und genügt den Erfordernissen der Einheit der Form und Materie (§ 57 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte [GPR]).

Die Initiantinnen und Initianten der Volksinitiative beabsichtigen eine umfassende Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung mit relativ hoher Regelungsdichte. Der Gesetzesentwurf lehnt sich inhaltlich stark an die schliesslich abgelehnte SPG-Änderung an und geht zum Teil darüber hinaus.

Der Initiativ-Entwurf stellt sich wie folgt dar:

- Der Entwurf verpflichtet die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis Ende der Schulpflicht zu sorgen und legt sowohl die Betreuungsformen als auch die Öffnungszeiten fest. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Erhebung des Bedarfs. Dabei hat er die Zweckbestimmung angemessen zu berücksichtigen.
- Die familienergänzende Kinderbetreuung bezweckt die Förderung der Entwicklung und Integration und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit der Kinder sowie die Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung.
- Die Leistungserbringer unterstehen einer Bewilligungspflicht. Die Standortgemeinde erteilt die Bewilligung, sofern die vom Regierungsrat festzulegenden Voraussetzungen erfüllt sind in Bezug auf die Ausbildung des Personals, die Infrastruktur der Betreuungsangebote und die Qualitätssicherung.
- Die Aufsicht obliegt der Standortgemeinde, die Oberaufsicht dem zuständigen Departement.
- Der Subventionierung liegt ein Normkostenmodell zugrunde. Die Finanzierung soll durch die Erziehungsberechtigten, die Gemeinden und den Kanton erfolgen. Die Erziehungsberechtigten sind nach Massgabe ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an den Kosten zu beteiligen. Die Wohnsitzgemeinde legt die Beteiligung fest, die höchstens kostendeckend sein darf. Die Restkosten sind je zur Hälfte von der Wohnsitzgemeinde und dem Kanton zu tragen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.
- Das zuständige Departement berät und unterstützt die Gemeinden und stellt für jede Betreuungsform ein Muster-Elternbeitragsreglement zur Verfügung.

Der Regierungsrat lehnt die Volksinitiative insbesondere mit Verweis auf die Ablehnung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Rahmen der Änderung des SPG ab. Damals wurden insbesondere Umfang und Tiefe der vorgeschlagenen Detailregelungen in Zweifel gezogen.

Der Regierungsrat erachtet es nicht als zielführend, einen ausformulierten Gesetzesvorschlag zu empfehlen, der in wesentlichen Teilen neuerlich Detailregelungen vorschlägt. Mit der Vorlage eines direkten Gegenvorschlags trägt er 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 Gegenvorschlag 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 kann Massnahmen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung treffen.
- 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 Lastenverschiebung, die sich durch den Wegfall bisheriger Kantonsbeiträge in der Höhe von 1,5 Millionen Franken ergibt, soll ausgeglichen werden. Die Mehrkosten der Gemeinden werden in der Übersicht über die reformbedingten Mehr- und Minderbelastungen von Kanton und Gemeinden dargestellt.

Die Gesamtkosten der familienergänzenden Kinderbetreuung belaufen sich aktuell auf 94,3 Millionen Franken. Gemäss Kostenschätzung wird die Neuregelung dazu führen, dass die Gesamtkosten bis im Jahr 2023 um 24,3 Millionen Franken steigen werden, was bei einer linearen Verteilung auf zehn Jahre einer durchschnittlichen jährlichen Kostensteigerung von rund 2,6 % entspricht. Aktuell fliessen bereits rund 13 Millionen Franken Subventionen der Gemeinden in die familienergänzende Kinderbetreuung. Die prognostizierten Mehrkosten der Gemeinden im Jahr 2023 werden zwischen 10,5 Millionen Franken und 58 Millionen Franken liegen. Der Anteil der Erziehungsberechtigten an den Bruttokosten wird zwischen 47,5 Millionen Franken und 95 Millionen Franken liegen.

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.
- Bedürfnisgerechte familienergänzende Betreuungsangebote ermöglichen insbesondere Frauen die Erwerbstätigkeit während der Familienphase und sie können den Zuzug von bildungsnahen Familien fördern. Damit tragen sie dazu bei, den Fachkräftemangel zu entschärfen und ermöglichen eine bessere Ausschöpfung des Reservoirs an inländischen Arbeitskräften.
- 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.

Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat den Antrag, die Initiative in formeller und materieller Hinsicht als gültig zu erklären, dem Volksinitiativbegehren den Gegenvorschlag des Regierungsrats gegenüberzustellen und den Stimmberechtigten das Volksinitiativbegehren zur Ablehnung zu empfehlen.

---

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.

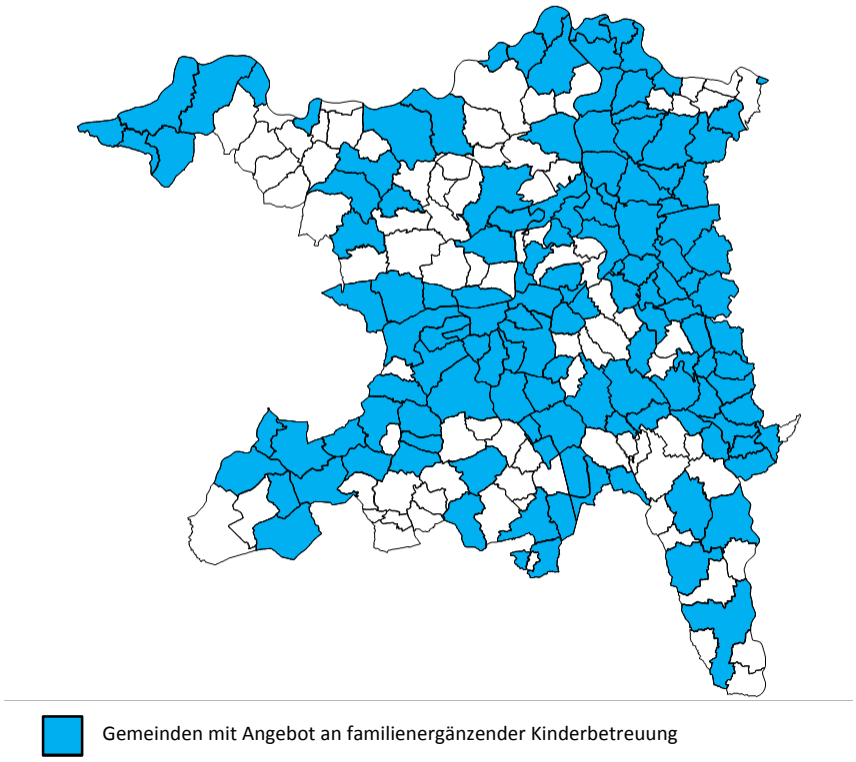
Für die kindliche Entwicklung und den Erwerb von sozialen und individuellen Kompetenzen ist es von zentraler Bedeutung, dass Kinder bereits in einer frühen Phase geeignete Möglichkeiten erhalten, sich auch ausserhalb ihrer Familie zu entfalten. Die Bedeutung dieser ausserfamiliären Räume ist umso grösser 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 zugut 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 (2003–2013) gesamtschweizerisch rund 245 Millionen Franken in die Errichtung von neuen Kinderbetreuungsplätzen investiert. Seit dem Start des Impulsprogramms im Jahr 2003 haben 106 Trägerschaften aus dem Kanton Aargau ein neues Betreuungsangebot geschaffen. So entstanden insgesamt 1'420 neue Plätze in Kindertagesstätten und 993 Plätze in Tagesstrukturen.[1] Allein in den letzten beiden Jahren (seit 2012) haben 27 Trägerschaften ihr Betreuungsangebot neu eröffnet oder ein bestehendes Angebot ausgebaut. Dieser Ausbau ist einerseits darauf zurückzuführen, 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 27. März 2014)

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:

[1] Gemäss Reporting Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Bilanz nach elf Jahren (Stand am 1. Februar 2014)

Tabelle 1: Übersicht Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung

<table>
<tr><th></th><th>Familien</th><th>Unternehmen</th><th>Gemeinden/Kanton</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Direkte Nutzen</td><td>Höhere Erwerbsbeteiligung</td><td rowspan="3">Höhere Verfügbarkeit von (qualifizierten) Arbeitnehmerinnen</td><td>Zusätzliche Arbeitsplätze</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Höhere Einkommen, höhere Sozialabgaben</td><td>Höhere Steuereinahmen</td></tr>
<tr><td>Geringere Sozialleistungsausgaben</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Indirekte Nutzen</td><td>Bessere Karrierechancen</td><td rowspan="2">Attraktiver (familienfreundlicher) Arbeitgeber</td><td rowspan="2">Wirtschaftliches Wachstumspotenzial</td></tr>
<tr><td>Arbeitsmarkt- und Gesellschaftsintegration</td></tr>
<tr><td>Immaterielle Nutzen</td><td>Höhere Lebensqualität</td><td>Standortattraktivität</td><td>Wohnortattraktivität</td></tr>
</table>

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 Erwerbspartizipation führt zu einem höheren Lohnsatz und verbessert insgesamt die Altersvorsorge. Des Weiteren trägt eine höhere Erwerbspartizipation 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 Zürich[2] zeigt, dass jeder in die familienergänzende Kinderbetreuung investierte Franken rund 1,6-fach unmittelbar zurückfliesst: Fr. 1.20 in Form von Steuereinnahmen und Fr. –.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 aber auch dem Fachkräftemangel entgegen und verbessert grundsätzlich die Verfügbarkeit der Arbeitnehmenden. Bedürfnisorientierte Kinderbetreuungsangebote können den Zuzug von bildungsnahen Familien und gut qualifizierten Berufsleuten fördern. Damit tragen sie zur Entschärfung des Fachkräftemangels bei. Mit der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2014 wurde die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" angenommen, mit welcher die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz begrenzt werden soll. Vor dem Hintergrund, dass bereits heute ein Mangel an gut ausgebildeten Arbeitnehmenden herrscht, wird die Umsetzung der Initiative den Fachkräftemangel weiter verschärfen. Umso wichtiger ist, dass der Wirtschaft einheimische Fachkräfte – ganz besonders auch die grosse Anzahl an hochqualifizierten Frauen – zur Verfügung stehen. Gemäss einer Berechnung der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell wurden 5,75 Milliarden Franken in die Ausbildung von Frauen investiert, die zurzeit nicht erwerbstätig sind. Dieses ungenutzte Potenzial sollte der Staat nur schon aus ökonomischen Gründen nicht brachliegen lassen. Zur Bewältigung des Fachkräftemangels muss das Reservoir an inländischen Arbeitskräften zwingend besser ausgeschöpft werden.

[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

Dafür kann ein bedürfnisorientiertes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung unterstützend wirken. Eine bezahlbare Kinderbetreuung vereinfacht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und dient der Zielsetzung, die Fachkräftelücke mit inländischen Arbeitnehmenden zu füllen und dafür insbesondere auch gut ausgebildeten Frauen während der Familienphase die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Mit der besseren Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt kann der Mangel an einheimischen Fachkräften abgeschwächt werden. Insgesamt steigert der Kanton Aargau mit einem gut organisierten Angebot für familienergänzende Kinderbetreuung seine Attraktivität, sowohl als Wohn- und Arbeitsort für qualifizierte Arbeitskräfte als auch als Standort für Unternehmungen.

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 Kanton 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 verpflegt 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 dieser Botschaft.

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 Dezember 2013 insgesamt 82'879 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 Altersgment	Anteil betreute Kinder
Kinder im Vorschulalter					
Kindertagesstätten	3'761		6'302	32'540	20,5 %
Tagesfamilie (Vorschulkinder)	120		360[3]		
Kinder im Schulalter					
Tagesfamilie (Schulkinder)		60	180[3]	50'339	7,9 %
Tagesstruktur (inklusive Mittagsbetreuung)		2'212	3'842		
TOTAL	**3'881**	**2'272**	**10'684**	**82'879**	**12,9 %**

Quelle: Datenbank www.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.

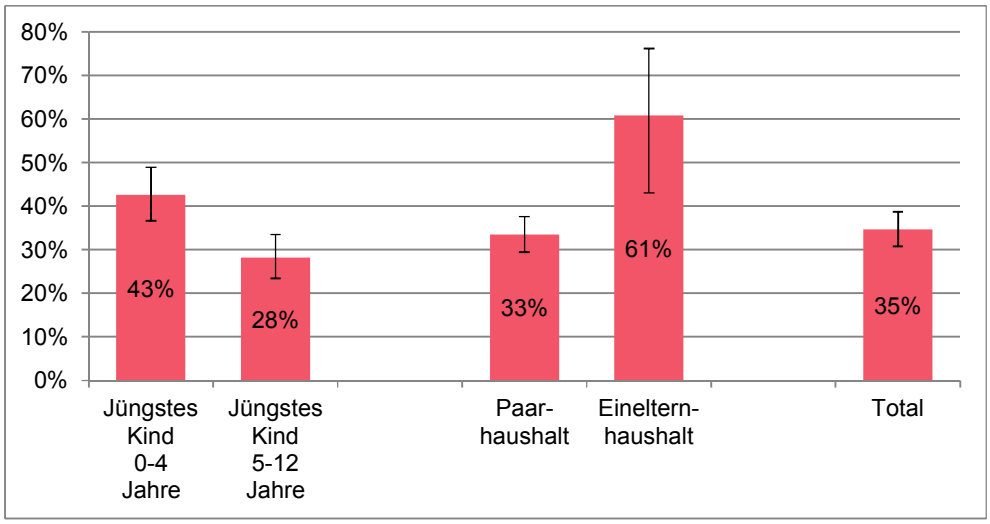
Hinzu kommt, dass längst nicht überall Betreuungsangebote bestehen. Während im Vorschulalter auch Tagesfamilien und Kindertagesstätten in anderen Gemeinden besucht werden können, ist die schulergänzende Betreuung in der Regel ortsgebunden.

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 Kanton Aargau 2009 um 43 % der Familien, tendenziell weniger als im gesamtschweizerischen Durchschnitt. Deckt dann bei Kindern von 5–12 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.

[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.

Abbildung 2: Regelmässige Nutzung familienergänzender Kinderbetreuung, 2009

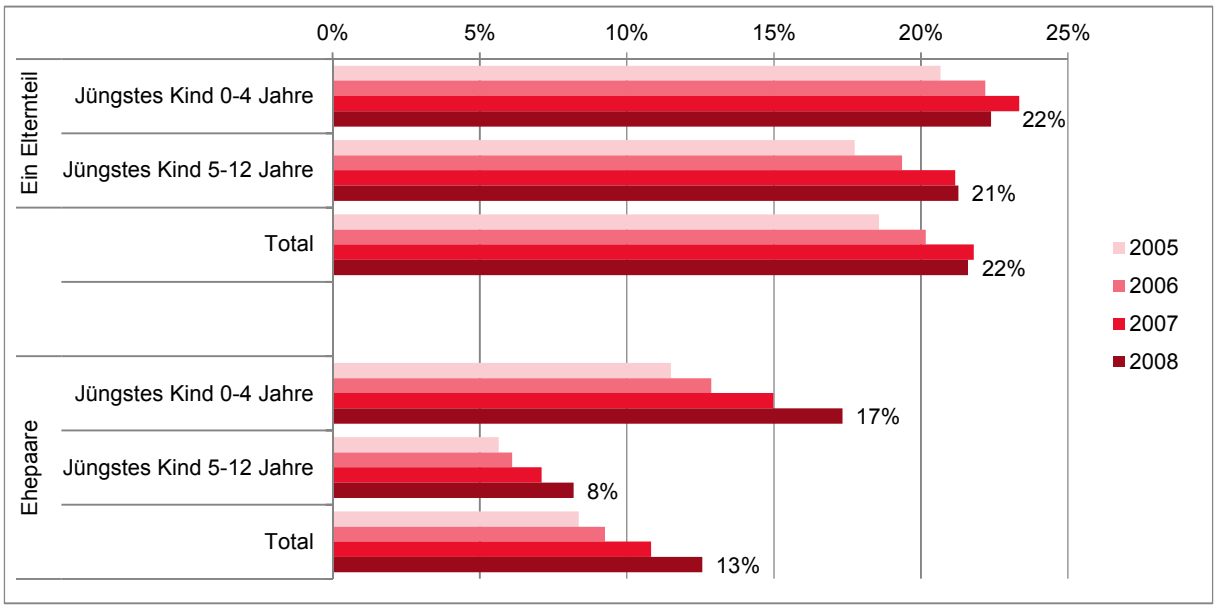


Senkrechte Linien am Säulenende: Vertrauensintervalle, in deren Bereich der wahre Messwert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegt.
Quelle: Bundesamt für Statistik (BFS)/SAKE; Berechnungen: BASS.

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, Seite 71 f.). 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 Mass 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 gesteigerten Anteil neue Erwerbsmuster der Elternpaare abzeichnen.

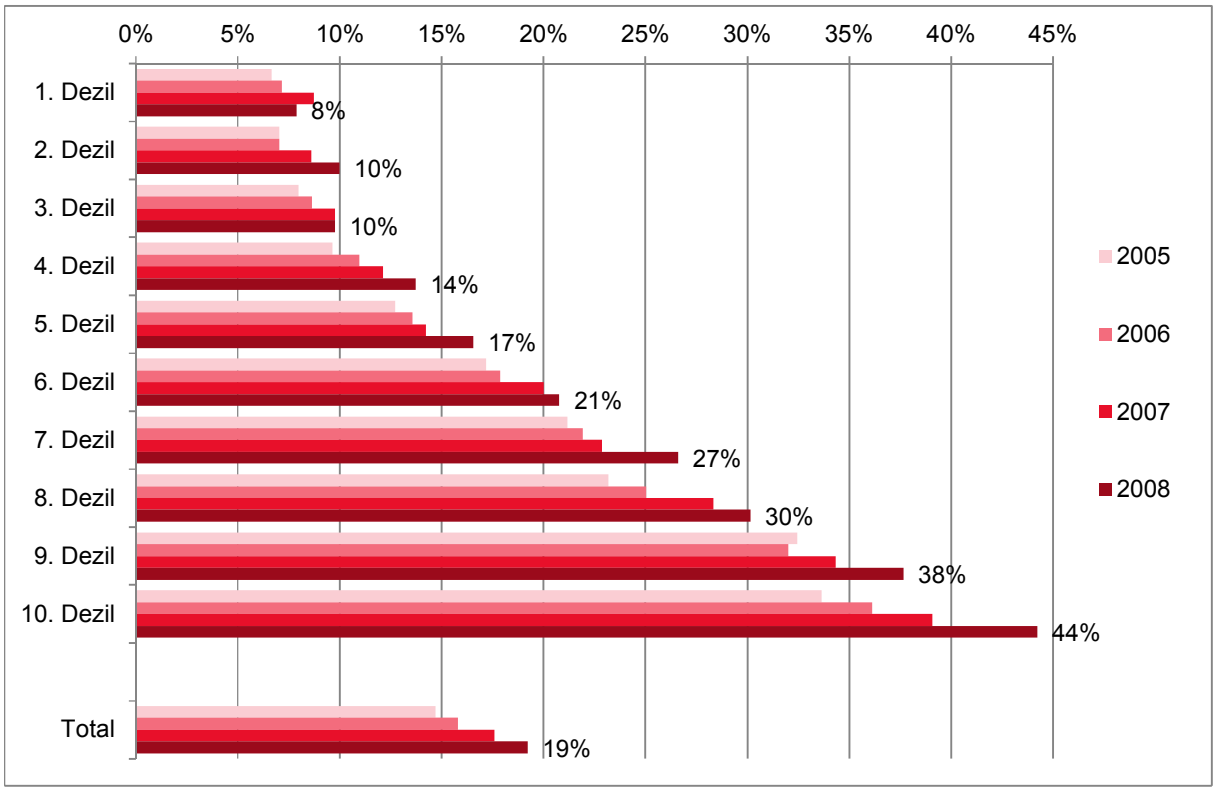
Abbildung 3: Kinderbetreuungsabzüge von Steuerpflichtigen mit Kind(ern) bis 12 Jahren nach Familiensituation, 2005–2008 (Kanton Aargau)



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). Art. 2 des Übereinkommens verankert das Verbot der Diskriminierung von Kindern aufgrund der Situation der Eltern, zum Beispiel aufgrund ihrer Vermögensverhältnisse.

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

Schweizerisches 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 Schweizerischen Zivilgesetzbuches (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 Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, 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 Rahmen- beziehungsweise 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.

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 Kreditquoten[4] noch nicht aufgebraucht haben, bewilligt werden. Der Kanton Aargau fällt in diese Kategorie.

Das Gesetz über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist ein Erfolg. Die Finanzhilfen wirken nachhaltig und sind weiterhin sehr gefragt. Nationalrätin Rosmarie Quadranti hat daher am 25. September 2013 eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche die Weiterführung und Weiterentwicklung der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung verlangt. Das Parlament hat dieser Initiative in der Herbstsession 2014 zugestimmt. Damit unterstützt der Bund die Schaffung von Kindertagesstätten für weitere vier Jahre bis Januar 2019 mit 120 Millionen Franken.

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

Gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Mann und Frau (Gleichstellungsgesetz, GlG) 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 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG) und der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (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 Betriebskosten[5], sofern sich die Gemeinden mindestens im gleichen Umfang beteiligen (§ 35 Abs. 2 SPV). Die Kostenbeteiligung des Kantons erfolgt im Rahmen einer reinen Defizitdeckung.

---

[4] 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.

[5] Die anrechenbaren Betriebskosten ergeben sich aus der Differenz aus den anrechenbaren Einnahmen (Kostgelder; Elternbeiträge; Vemögenserträgnisse; 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. 3–5 SPV.

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 (SAR 401.100)

§ 7 Abs. 4 des Schulgesetzes 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 Schulgesetz).

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, wettbewerbsfähigen Kanton. Im Entwicklungsleitbild (ELB) 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 Kanton 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 Änderung des 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 Änderung 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-Änderung 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 Gesetzesentwurf 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.

2. 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 Volksinitiative "Kinder und Eltern" für familienergänzende Betreuungsstrukturen 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."

2.1 Rechtsgrundlagen

Gemäss § 64 der Verfassung des Kantons Aargau (Kantonsverfassung) vom 25. Juni 1980 können 3'000 Stimmberechtigte das Begehren auf Totalrevision der Verfassung oder auf Ergänzung, Änderung und Aufhebung einzelner Verfassungsbestimmungen oder eines Gesetzes stellen.

Volksinitiativbegehren werden als allgemeine Anregung oder, sofern sie nicht die Totalrevision der Verfassung verlangen, als ausgearbeitete Vorlage eingereicht. Der Grosse Rat hat gestützt auf § 65 Abs. 1 Kantonsverfassung bei der Behandlung eines Volksinitiativbegehrens vorweg zu prüfen, ob dasselbe den Formvorschriften nachkommt, dem Bundesrecht nicht widerspricht und, soweit es sich auf Gesetzesrecht bezieht, mit dem kantonalen Verfassungsrecht im Einklang steht. Genügt es einem Erfordernis nicht, ist es als ungültig zu erklären. Gemäss § 57 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 muss das Initiativbegehren zudem den Erfordernissen der Einheit der Form und der Materie genügen.

Nach den §§ 65 Abs. 3 Kantonsverfassung und 59 Abs. 1 GPR kann der Grosse Rat einem Volksinitiativbegehren einen ausgearbeiteten Gegenvorschlag oder einen Gegenvorschlag in Form der allgemeinen Anregung gegenüberstellen (Kommentar EICHENBERGER, N 17 ZU § 65). In diesem Fall haben die Stimmberechtigten gleichzeitig in einer Hauptabstimmung über die Initiative und in einer Eventualabstimmung über den Gegenvorschlag zu entscheiden.

2.2 Formelle Prüfung

Nach Vorprüfung des Titels und der formellen Erfordernisse an ein Initiativbegehren gemäss § 51 GPR durch die Staatskanzlei erfolgte die Publikation des Initiativtexts in der Amtsblattausgabe Nr. 15 vom 13. April 2012. Mit der Einreichung der Unterschriftenlisten bei der Staatskanzlei am 9. April 2013 ist die Frist gemäss § 54 Abs. 1 GPR eingehalten.

Die Volksinitiative genügt den Formvorschriften gemäss § 50 Abs. 2 GPR. Die Unterschriftenliste ist mit einem Titel und einer Begründung versehen, enthält das Datum der Veröffentlichung (13. April 2012), weist eine vorbehaltlose Rückzugsklausel auf, führt die Namen und Adressen von fünf Personen des Initiativkomitees an und enthält auch den Hinweis auf die Strafbestimmungen der Art. 281 und 282 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) in rechtsgenüglicher Fassung. Unter Berücksichtigung der bereits bei der Kontrolle in den Gemeinden als ungültig abgestrichenen Unterschriften ist die vorliegende Initiative mit 3'289 gültigen Unterschriften von im Kanton Aargau stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern eingereicht worden.

Mit Beschluss vom 17. April 2013 hat der Regierungsrat im Hinblick auf die Prüfung durch den Grossen Rat gemäss § 65 Abs. 1 Kantonsverfassung festgestellt, dass die Aargauische Volksinitiative "Kinder und Eltern" für familienergänzende Betreuungsstrukturen den Formvorschriften entspricht und daher in formeller Hinsicht als zustande gekommen zu erklären ist (RRB Nr. 2013-0029).

Die Volksinitiative sieht ein neues "Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung" vor. Das Volksinitiativbegehren ist demzufolge vollständig in der Form der ausgearbeiteten Vorlage gemäss § 64 Abs. 2 Kantonsverfassung eingereicht worden, das heisst das Erfordernis der Einheit der Form ist eingehalten. Ebenso bezieht sich das Volksinitiativbegehren auf einen einheitlichen Regelungsgegenstand. Das Gebot der Einheit der Materie gemäss § 64 Abs. 2 Kantonverfassung bleibt somit ebenfalls gewahrt (vgl. BGE 129 I 370 ff., 113 Ia 52 f. Erwägung 4a, mit weiteren Hinweisen).

2.3 Materielle Prüfung

Die vorliegende Volksinitiative entspricht in formeller Hinsicht den einschlägigen Bestimmungen des kantonalen Rechts. Im Weiteren steht sie auch materiell im Einklang mit dem kantonalen Verfassungsrecht sowie dem Bundesrecht. Gemäss Art. 41 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 haben sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einzusetzen, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden (lit. c), dass Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können (lit. f) sowie, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbständigen und sozial verantwortungsvollen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden (lit. g). Bund und Kantone streben diese Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer

verfügbaren Mittel an (Art. 41 Abs. 3 Bundesverfassung). Es handelt sich somit um Parallelkompetenzen des Bundes und der Kantone. Solche Parallelkompetenzen liegen vor, wenn auf einem bestimmten Sachgebiet Bund und Kantone gleichzeitig und unabhängig voneinander tätig sein können (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, 2012, N 1110 ff.).

Die Sozialziele von Art. 41 der Bundesverfassung begründen keine klagbaren Rechte des Individuums, sondern richten sich an politische Instanzen und weisen diese zum Tätigwerden in sozial wichtigen Bereichen an (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, N 910 f.). In Umsetzung der in Art. 41 der Bundesverfassung formulierten Sozialziele erging auf Bundesebene das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24. März 2006 (SR 836.2). § 38 Kantonsverfassung bildet sodann die verfassungsmässige Grundlage für den Familienschutz auf kantonaler Ebene. Dabei wird der Kanton beauftragt, Vorkehren zur Erhaltung und Stärkung der Familie zu treffen. § 38bis Abs. 2 Kantonsverfassung bestimmt sodann, dass der Kanton und die Gemeinden bezüglich der Anliegen und Bedürfnisse der Jugend die Schaffung entsprechender Infrastrukturen unterstützen können. Wie und auf welcher Erlassstufe der Kanton die Massnahmen veranlassen soll, darüber schweigen sich die §§ 38 und 38bis Abs. 2 Kantonsverfassung aus.

Mit dem vorliegenden Volksbegehren bezwecken die Initiantinnen und Initianten, die familienergänzenden Betreuungsstrukturen gesetzlich zu regeln. Das Initiativbegehren ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Der Entwurf regelt das Angebot, welches die Gemeinden bereit zu stellen haben, die kantonalen Aufgaben, Grundsätze der Finanzierung und die Aufsicht und Bewilligung für Leistungserbringer. Dabei sollen die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot familienergänzender Betreuung von Kindern bis zum Ende der Schulpflicht sorgen.

Der ausgearbeitete Entwurf steht weder mit dem Bundesrecht noch mit der Kantonsverfassung im Widerspruch.

2.4 Sachliche und politische Wertung

2.4.1 Argumentation der Initiative

Das Initiativkomitee begründet die Initiative wie folgt:

"Betreuungsstrukturen fördern die Entwicklung der Kinder und erhöhen ihre Chance auf eine erfolgreiche Schulzeit. Betreuungsstrukturen sind Investitionen in die Zukunft. Betreuungsstrukturen zahlen sich aus.

Das Wohl der Kinder steht im Zentrum. Sie haben ein Recht auf möglichst gute Rahmenbedingungen für ihre Entwicklung und Integration. Gute familienergänzende Betreuung ist eine wirkungsvolle und letztlich günstige Möglichkeit, die Erziehungsberechtigten in ihrer Arbeit zu unterstützen.

Viele Frauen und Männer möchten oder müssen nach der Geburt ihrer Kinder weiterhin ihrer Erwerbsarbeit nachgehen. Sie sind auf gute Betreuungsstrukturen für ihre Kinder angewiesen.

Der Kanton Aargau als viertgrösster Kanton und wichtiger Wirtschaftsstandort kann, gerade auch in Zeiten des Fachkräftemangels, nicht auf die Frauen und Männer mit Familienverpflichtungen verzichten.

Alle Berechnungen zeigen: Betreuungsstrukturen zahlen sich aus. Sie verringern die Sozialkosten und erhöhen die Steuererträge.

Betreuungsstrukturen sind das ideale Gefäss, um allen Kindern eine erfolgreiche Laufbahn in der Schule zu ermöglichen, besonders auch Kindern von Erziehungsberechtigten mit tiefem Einkommen und wenig Bezug zur Bildung.

Die Kinder werden beim Erlernen der Landesprache vor dem Eintritt in den Kindergarten unterstützt. Erziehungsberechtigte mit tiefem Einkommen können ihre Kinder nur in die Betreuungsstrukturen schicken, wenn diese für sie erschwinglich sind. Gerade diese Kinder sind in besonderem Masse auf die Förderung in den Betreuungsstrukturen angewiesen. Erziehungsberechtigte mit hohem Einkommen sollen nicht ungebührend zur Kasse gebeten werden.

Die Erfahrungen zeigen, dass sich Familien mit sehr tiefen Einkommen einen Betrag von Franken 8.– für eine Betreuungseinheit gerade noch leisten können. Für eine eintägige Betreuung mit Mittagessen in einer Kindertagesstätte hätten die Eltern mindestens Franken 16.– zu bezahlen.

Viele Kantone verfügen über ein gesetzlich garantiertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsstrukturen.

Diese dienen der Vereinbarkeit von Familie und Arbeit und fördern die Entwicklung und Integration der Kinder. Auch im Kanton Aargau sollen dafür nun endlich die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden."

2.4.2 Sachliche und rechtliche Beurteilung

Die Initiantinnen und Initianten der Volksinitiative beabsichtigen eine umfassende Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung mit relativ hoher Regelungsdichte. Der Gesetzesentwurf lehnt sich inhaltlich stark an die schliesslich abgelehnte SPG-Änderung an und geht zum Teil klar darüber hinaus. Im Vergleich zur SPG-Änderung ist der Handlungsspielraum der Gemeinden geringer ausgestaltet.

Im Folgenden wird themenspezifisch das Wesentliche kurz zusammengefasst und sachlich wie auch rechtlich sowie in Bezug auf die Vollziehbarkeit beurteilt:

Angebot der Gemeinden

Der Entwurf verpflichtet die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis Ende der Schulpflicht zu sorgen und legt sowohl die Betreuungsformen (Kindertagesstätten oder Tagesfamilien für Vorschulkinder, Tagesstrukturen für Primarschulkinder, Mittagstische für Jugendliche der Oberstufe) als auch die Öffnungszeiten (ganzjährig von Montag bis Freitag von 7.00 Uhr bis 18.00 Uhr, ausgenommen Mittagstische) fest (§ 2 Abs. 1–3 Initiativ-Entwurf). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten zur Erhebung des Bedarfs. Dabei hat er die Zwecke gemäss § 1 des Entwurfs angemessen zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 4 Initiativ-Entwurf).

Die Regelung lässt den Gemeinden kaum Spielraum für Lösungen, die auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt sind. Schulkinder können nicht durch Tagesfamilien betreut werden, obwohl diese Form bei geringem Bedarf die kostengünstigste ist. In Kindertagesstätten und Tagesstrukturen werden die Kinder in Gruppen betreut, wobei eine Gruppe in der Regel 10–12 Plätze umfasst. Damit ein kostendeckender Betrieb möglich ist, müssen bei Kindertagesstätten rund 90 %, bei Tagesstrukturen rund 70 % der Plätze belegt sein. Eine Regelung, wie in der Volksinitiative vorgesehen, birgt die Gefahr, dass ein Angebot aufgebaut werden muss, das die effektive Nachfrage übersteigt. Dies kann im Zusammenhang mit einer Subjektfinanzierung (vgl. § 5 Abs. 3 Initiativ-Entwurf) dazu führen, dass sich die Zahl der privaten Leistungserbringer reduziert.

Der Regierungsrat beurteilt die Regelung grundsätzlich als vollziehbar, jedoch aus den genannten Gründen als kostenintensiv und lehnt sie ab. Der Vorschlag geht weiter als die in der schliesslich abgelehnten SPG-Änderung vorgesehene Normierung.

Aufsicht und Bewilligung

Der Entwurf sieht vor, dass die Leistungserbringer sämtlicher Betreuungsformen einer Bewilligungspflicht unterstehen (§ 4 Abs. 1 Initiativ-Entwurf). Die Standortgemeinde erteilt die Bewilligung, sofern die vom Regierungsrat festzulegenden Voraussetzungen erfüllt sind in Bezug auf die Ausbildung des Personals, die Infrastruktur der Betreuungsangebote und die Qualitätssicherung (§ 4 Abs. 2 in

Verbindung mit § 3 Abs. 2 Initiativ-Entwurf). Die Aufsicht obliegt der Standortgemeinde, die Oberaufsicht dem zuständigen Departement (§§ 4 Abs. 3 und 3 Abs. 1 lit. a Initiativ-Entwurf).

Wer eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur betreibt, benötigt bereits heute gestützt auf geltendem Bundesrecht eine Bewilligung. Der Vorschlag erweitert dieses Erfordernis auf Tagesfamilien und Mittagstische. Die vorgeschlagene Regelung führt einerseits zu einer einheitlicheren Qualität der Betreuungsleistungen und stellt das Wohl des Kindes ins Zentrum. Andererseits wird der Vollzugsaufwand erhöht. Der Vorschlag entspricht der im Rahmen der SPG-Änderung vorgesehenen Regelung.

Finanzierung

Das Finanzierungsmodell entspricht annäherungsweise dem Vorschlag der SPG-Änderung. Der Subventionierung liegt ein Normkostenmodell zugrunde (§ 7 Abs. 1 Initiativ-Entwurf; vgl. Ziffer 4.8.1). Die Finanzierung soll durch die Erziehungsberechtigten, die Gemeinden und den Kanton erfolgen (§ 5 Abs. 2 Initiativ-Entwurf). Die Erziehungsberechtigten haben im Grundsatz einen Anspruch auf Beiträge der öffentlichen Hand, wenn sie ein Angebot im Kanton Aargau nutzen und die Leistungserbringer über eine Betriebsbewilligung verfügen (§ 5 Abs. 1 Initiativ-Entwurf).Sie sind nach Massgabe ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an den Kosten zu beteiligen (§ 6 Abs. 2 und 3 Initiativ-Entwurf). Die Wohnsitzgemeinde legt die Beteiligung fest, die höchstens kostendeckend sein darf (§ 6 Abs. 1 und 3 Initiativ-Entwurf). Die Restkosten sind je zur Hälfte von der Wohnsitzgemeinde und dem Kanton zu tragen (§ 5 Abs. 2 lit. b Initiativ-Entwurf). Eine wesentliche Differenz zur SPG-Änderung besteht im Umfang der Kantonsbeteiligung. Der Regierungsrat beabsichtigte dannzumal eine Kostenbeteiligung von 20 %. Er erachtet eine weitergehende Kostenbeteiligung nach wie vor als nicht gerechtfertigt. Die fiskalische Äquivalenz (wer zahlt, befiehlt) wäre damit in einem Ungleichgewicht.

§ 5 Abs. 3 des Initiativ-Entwurfs sieht vor, dass die Beiträge der öffentlichen Hand direkt an die Erziehungsberechtigten oder an die Leistungserbringer ausbezahlt werden. Betreuungsgutscheine können jedoch nur bei der Betreuung von Vorschulkindern angewendet werden (§ 7 Abs. 2 Initiativ-Entwurf). In der Tat sind Betreuungsgutscheine nur dann sinnvoll, wenn die Erziehungsberechtigten unter verschiedenen Leistungserbringern auswählen können. Die Initiantinnen und Initianten gehen davon aus, dass dies bei der Betreuung der Schulkinder in der Regel nicht der Fall sein wird. Die Regelung wird aber dazu führen, dass Gemeinden mit verschiedenen Angeboten im Vorschulbereich, die Betreuungsgutscheine einführen wollen beziehungsweise dies bereits getan haben, gezwungen werden, verschiedene Subventionierungsarten anzuwenden, was insgesamt den Vollzugsaufwand erhöhen wird. Der Regierungsrat beurteilt diesen Vorschlag zwar als vollziehbar, lehnt ihn aus oben genannten Gründen ab.

Der Entwurf ist nicht in allen Teilen eindeutig und beinhaltet gewisse Widersprüche. § 5 Abs. 3 des Initiativ-Entwurfs ist zu entnehmen, dass die Auszahlung der Beiträge der öffentlichen Hand durch die Gemeinde in Form der Subjektfinanzierung erfolge. Die Initiantinnen und Initianten bringen den Begriff der Subjektfinanzierung mit dieser Formulierung in Zusammenhang mit dem Auszahlen der Beiträge. Im Verständnis des Regierungsrats wird mit diesem Begriff zum Ausdruck gebracht, dass die Beiträge in Abhängigkeit zu den bestehenden Betreuungsverhältnissen stehen, das heisst leistungsabhängig sind. Dies im Unterschied zu einer Objektfinanzierung, die oftmals als Defizitdeckung ausgestaltet ist. Die Subjektfinanzierung umschreibt somit die Beitragsbemessung und nicht die Auszahlungsmodalitäten. Da sich die Initiative stark an der SPG-Änderung orientiert und die Subjektfinanzierung bereits in der entsprechenden (11.150) Botschaft zur 1. Beratung definiert wurde, geht der Regierungsrat davon aus, dass die Initiantinnen und Initianten den Begriff im oben beschriebenen Sinne verwendet haben.

In § 5 Abs. 4 Initiativ-Entwurf wird der Regierungsrat beauftragt, die Einzelheiten bezüglich der Finanzierung der familienergänzenden Betreuung zu regeln. Darunter fällt vor allem die Ausgestaltung der Kostenbeteiligung des Kantons. Die Höhe der Kostenbeteiligung ist im Initiativ-Entwurf normiert (§ 5 Abs. 2 lit. b Initiativ-Entwurf). § 7 Abs. 3 beauftragt den Regierungsrat ausserdem, für jede

Betreuungsform Normkosten und Rahmenbedingungen für die Tarifmodelle festzulegen. Unter Normkosten werden in der Regel die zu erwartenden Vollkosten verstanden. Was unter "Rahmenbedingungen für die Tarifmodelle" zu subsumieren ist, ist nicht eindeutig. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Festlegung des Sockelbeitrags in seiner Kompetenz liegen wird.

Kantonale Aufgaben

Gemäss § 3 Abs. 1 Initiativ-Entwurf berät und unterstützt das zuständige Departement die Gemeinden und stellt für jede Betreuungsform ein Muster-Elternbeitragsreglement zur Verfügung. Weiter soll das zuständige Departement die Oberaufsicht wahrnehmen. Dem Regierungsrat obliegt es, Qualitätsstandards zu erlassen (§ 3 Abs. 2 Initiativ-Entwurf). Der Regierungsrat beurteilt die Norm als vollziehbar.

2.4.3 Anpassung geltendes Recht

Wie bereits in Ziffer 1.5.3 ausgeführt ist die familienergänzende Kinderbetreuung bereits im SPG, in der SPV wie auch im Schulgesetz 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. Die Vorschriften im Schulgesetz betreffen die Tagesschulen. § 7 Abs. 4 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 Schulgesetz). Wird die Initiative vom Volk angenommen, sind diese Bestimmungen obsolet. (Vgl. dazu die Erläuterungen zur Fremdänderung des Schulgesetzes).

2.4.4 Politische Beurteilung des Regierungsrats

Der Regierungsrat lehnt die erwähnte Volksinitiative mit Verweis auf die Ablehnung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Rahmen der Änderung des SPG nach 2. Beratung im Grossen Rat am 10. Januar 2012 sowie aufgrund der beschriebenen rechtlichen und inhaltlichen Inkonsistenzen 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.

Der Regierungsrat trägt mit der Ablehnung der Volksinitiative sowie mit der Vorlage eines direkten Gegenvorschlags sowohl der Ablehnung der SPG-Änderung 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.

3. 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. 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 1.5.3).

Der Gegenvorschlag entstand vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung und der schliesslich abgelehnten SPG-Änderung. Er 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.

4. Grundzüge des Gegenvorschlags

4.1 Zugang zu bedarfsgerechtem Angebot

Wie bereits in Ziffer 1.1 dargelegt, ist im Kanton Aargau der Bedarf an Betreuungsplätzen noch nicht gedeckt. Vielerorts müssen die Erziehungsberechtigten lange Wartefristen auf Betreuungsplätze in Kauf nehmen. Auch bei grösstmöglicher Flexibilität der Eltern in Bezug auf die Betreuungstage respektive Betreuungszeiten bestehen an vielen Orten Wartefristen von bis zu sechs Monaten. Bei weniger Flexibilität verlängern sich die Wartezeiten teilweise sehr stark. Erfahrungsgemäss müssen jene Eltern mit wesentlich längeren Wartefristen rechnen, die aus beruflichen Gründen beziehungsweise aufgrund betrieblicher Gegebenheiten an bestimmten Tagen und zu bestimmten Zeiten auf die Kinderbetreuung angewiesen sind. Darüber hinaus bestehen vielerorts für Betreuungsplätze für Babys Wartefristen von einem Jahr oder mehr. 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.

4.2 Bedarfsgerechtigkeit

4.2.1 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 (Arbeitslosenversicherungsgesetz, 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.

4.2.2 Bedarfserhebung

Bei der Bedarfserhebung ist der frühe Einbezug von Schlüsselpersonen und Schlüsselorganisationen 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.

4.2.3 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. Zur besseren Veranschaulichung werden im folgenden Kapitel Praxisbeispiele dargestellt.

Es ist 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 Fachpersonen 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.

4.3 Vernetzung und Kooperation; Praxisbeispiele

Eine Vernetzung und Kooperation unter den Gemeinden bringt Vorteile mit sich. Gemeinden mit bereits etablierten und bewährten Strukturen und Angeboten können einerseits ihre Instrumente und Erkenntnisse interessierten Gemeinden zur Verfügung stellen, andererseits lassen sich auf einer solchen Basis Kooperationsgespräche führen und pragmatische Lösungen finden. Der Krippenpool der Gemeinden Baden, Ennetbaden, Obersiggenthal und Wettingen bildet in diesem Zusammenhang ein "Best-Practice-Beispiel". Ebenso denkbar ist die Prüfung einer Kooperation mit ortsansässigen Unternehmen.

Im Kanton Aargau existieren bereits gute und bedarfsgerechte Lösungen und innovative Kooperationen, die auch in kleinen Gemeinden funktionieren. In der Gemeinde Stein wurde beispielsweise die Kindertagesstätte "Zauberstei" 2007 ins Leben gerufen. Diese wird auf der Basis einer Leistungsvereinbarung und in enger Kooperation mit dem "Verbund Kindertagesstätte Sisslerfeld" geführt, zu dem sich die Gemeinde und die Unternehmen Novartis, Syngenta und DSM zusammengeschlossen haben. Die Einrichtung wird über die Organisation thkt (ehemals "Familienservice"), welche in Kinderbetreuungsfragen spezialisiert ist, professionell geführt. Darüber hinaus finden jährlich zwei bis drei

Sitzungen statt, wo die Beteiligten prüfen, wie viele Plätze genutzt werden und wie die Plätze auf die Firmen und Gemeinde aufgeteilt werden. Falls offene Plätze vorhanden sind, können auch externe Kinder aufgenommen werden. Dies sei gemäss Auskunft der Gemeinde ein innovatives Konzept in Zusammenarbeit mit Firmen. Das Angebot der Tagesfamilien wird über den "Verein Möhlin und Umgebung" geregelt, an welchen sich die Eltern wenden können. Bezüglich Tagesstrukturen wird ein Mittagstisch und Aufgabenhilfe angeboten.

Die Gemeinde Olsberg hat eine Tagesschule für die Primarstufe, in welcher Eltern wahlweise Module für ihre Kinder buchen können. Grundlage für dieses Angebot bildet ein Reglement sowie eine Tarifordnung. Des Weiteren besteht im Bereich von Tagesfamilien eine Zusammenarbeit mit dem "Tagesfamilienverein Magden". Die Gemeinde Olsberg ist Vereinsmitglied.

Die Gemeinde Attelwil hat ebenfalls eine Tageschule (Oberstufe), welche privat organisiert wird und staatlich anerkannt ist. Als Mikrogemeinde mit nur 280 Einwohnerinnen und Einwohner hat Attelwil weder eine staatliche Schule (Kinder gehen auswärts in Kindergarten und Schule) noch eine Kindertagesstätte. Falls Eltern Bedarf an einer familienergänzenden Betreuung haben, wird das Vorgehen individuell entschieden. So kann beispielsweise eine Zusammenarbeit mit einem Tagesfamilienverein infrage kommen oder auch Angebote in anderen Gemeinden.

4.4 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 müssen.

4.5 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 Betreuungsangebot Vollzugsdefizite auf, können jedoch aufsichtsrechtliche Massnahmen (vgl. §§ 100 ff. Gesetz über die Einwohnergemeinde (Gemeindegesetz) vom 19. Dezember 1978 [SAR 171.100]) ergriffen werden oder die Betroffenen machen ihren Bedarf mit Hilfe ihrer Bürgerrechte geltend.

4.6 Qualität und Aufsicht

Gemäss 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 Kindern unter zwölf Jahren tagsüber im eigenen Haushalt und gegen Entgelt meldepflichtig (Tagesfamilien; Art. 12 Abs. 1 PAVO). Die Erteilung der Betriebsbewilligung und die Aufsicht obliegen dem Gemeinderat der Standortgemeinde der Einrichtung.

Ebenso hat die Meldung der Tagesfamilien an den Gemeinderat der Wohnsitzgemeinde zu erfolgen (§ 55e Abs. 2 Einführungsgesetz 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 Betreuungspersonen eine entsprechende Professionalität aufweisen[6].

Der regierungsrätliche Vorschlag der abgelehnten SPG-Änderung 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-Änderung 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.

---

[6] 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.

Damit sichergestellt ist, dass die Gemeinden diesem Thema genügend Beachtung schenken, sollen diese aber verpflichtet werden, Qualitätsvorschriften zu erlassen. Dabei werden ihnen kantonale Empfehlungen sowie fachliche Beratung und Begleitung zur Verfügung gestellt werden. Der Vorschlag trägt dem Umstand Rechnung, dass die familienergänzende Kinderbetreuung eine kommunale Aufgabe ist und belässt den Gemeinden konsequent die Entscheidungskompetenz.

4.7 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.

4.7.1 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.

4.7.2 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.

4.8 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.

4.8.1 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 angesetzte Normkosten negativ auf die Anbieter und somit auf das Angebot auswirken.

4.8.2 Betreuungsgutschein-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. 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 (kibesuisse) 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.

5. Anhörung zum Gegenvorschlag

5.1 Gesamtbeurteilung

Die Anhörungsfrist dauerte vom 13. Dezember 2013 bis zum 13. März 2014. Neben dem Anhörungsbericht und dem Gesetzestext wurde ebenfalls ein Fragebogen in die Anhörung gegeben, der die wichtigsten Themen aus dem Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung abbildete. Insgesamt wurden 310 Adressatinnen und Adressaten angeschrieben, darunter insbesondere die Parteien, die Gemeinden, soziale Organisationen sowie verschiedene Verbände. Insgesamt sind 172 Anhörungsantworten eingetroffen. Von den Parteien haben sich die FDP.Die Liberalen, die CVP, die BDP, die EVP, die GLP, die Grünen, die Piratenpartei, die SP, die SVP sowie die EDU geäussert. Von den angeschriebenen 216 Gemeinden haben sich 119 geäussert, wobei sich davon rund die Hälfte der Anhörung eines gemeindenahen Verbands (zum Beispiel Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, Verband Finanzfachleute Aargauer Gemeinden) angeschlossen hat.

Die Parteien CVP und FDP.Die Liberalen haben den Gegenvorschlag als sehr gut beziehungsweise gut beurteilt. Die CVP erachtet sämtliche von ihnen gestellten Forderungen als erfüllt. Für die FDP.Die Liberalen ist ein flächen-deckendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung zentral für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Ausbildung oder Freiwilligenarbeit. Die BDP, die EVP

und die Grünen qualifizieren ihn als zufriedenstellend. Die EVP und die Grünen würden grundsätzlich ein Gesetz mit höherem Regulierungsgrad bevorzugen, räumen aber ein, dass ein solches im Grossen Rat nicht mehrheitsfähig sein würde. Der BDP ist es ein Anliegen, dass die Interessen der kleinen Gemeinden gewahrt bleiben. Die Vorlage soll kein Druckmittel für Gemeindezusammenschlüsse sein. Es sollen keine Kosten für Angebote entstehen, die nicht genutzt werden. Die GLP, die SP, die SVP sowie die EDU erachten den Gegenvorschlag als ungenügend. Sowohl die GLP als auch die SP fordern ein verbindlicheres Gesetz. Die GLP wünscht, dass Parameter für die Bedarfsabklärung sowie kantonale Qualitätsstandards erlassen werden. Zudem kritisiert sie den "Rückzug des Kantons aus der Mitfinanzierung". Die SP ist der Ansicht, dass der regierungsrätliche Entwurf zu keiner wesentlichen Verbesserung führt. Sie befürwortet einzig die Verpflichtung der Gemeinden, einen Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung sicherzustellen. Im Übrigen fordert die SP, dass sich der Kanton am Aufbau der Betreuungsstrukturen finanziell beteiligen soll.

Die SVP sehen keinen Handlungsbedarf, weshalb der Volksinitiative einen direkten Gegenvorschlag entgegen zu stellen ist. Sie betonen, dass die familienergänzende Kinderbetreuung freiwillig bleiben müsse. Die Familien würden durch die vorgeschlagene Neuregelung nicht gestärkt, da eine Mentalität des Versorgerstaats entstehen würde. Die SVP befürchtet, dass mit steigendem Angebot die Nachfrage wächst. Auch wenn der Besuch der Betreuungsangebote freiwillig sei, seien die Infrastrukturen und Personalressourcen doch bereitzustellen. In den letzten Jahren sei eine deutliche Zunahme des Betreuungsangebots zu verzeichnen. Dies zeige deutlich, dass die Gemeinden nicht verpflichtet werden müssen, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot sicherzustellen.

Ein Viertel der Gemeinden beurteilen den Gegenvorschlag als zufriedenstellend bis sehr gut. Die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, der Verband Finanzfachleute Aargauer Gemeinden sowie rund drei Viertel der Gemeinden beurteilen ihn als ungenügend. Abgelehnt wird vor allem die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung sicherzustellen. In der Hauptsache argumentiert wird, dass sobald sich in einer Gemeinde ein Bedarf manifestiere, die Gemeinden in ihrem eigenen Interessen ein Angebot auf die Beine stellen würden. Somit sei eine gesetzliche Verpflichtung obsolet. Der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindescheiber sowie der Verband Finanzfachleute Aargauer Gemeinden lehnen insbesondere eine verpflichtende Regelung für das Betreuungsangebot von Vorschulkindern ab.

Die Aargauische Industrie- und Handelskammer (AIHK) beurteilt den Gegenvorschlag als gut. Sie betont, dass eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung zur Stärkung der Wirtschaft als auch zu einer höheren Standortattraktivität von Kanton und Gemeinden beitrage.

Der Aargauische Gewerbeverband (AGV) erachtet die familienergänzende Kinderbetreuung zwar als notwendig, jedoch nicht als öffentliche Aufgabe und qualifiziert den Gegenvorschlag als ungenügend. Es gebe viele private Angebote. Der AGV geht irrtümlich davon aus, dass die Gemeinden ein Angebot bereitstellen müssen. Störend sei die "Gleichschaltung der Gemeinden", ohne die Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse der Bevölkerung.

Zusammenfassend befürworten 30 % den Gegenvorschlag; 70 % lehnen ihn ab. Eine grosse Mehrheit der ablehnenden Anhörungsteilnehmer geht davon aus, dass der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung im Kanton Aargau bereits gedeckt ist.

Insbesondere seit 2011 ist das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Kanton Aargau gewachsen. Zum Einen ist das auf die Anschubfinanzierung des Bundes zurückzuführen, zum Anderen nahmen die Gemeinden vor dem Hintergrund der laufenden SPG-Änderung das Thema auf die politische Agenda. Ob die seit 2010 zu beobachtende Tendenz jedoch auch in Zukunft anhalten wird, kann aus heutiger Sicht nicht beurteilt werden.

Im Kanton Aargau gibt es aktuell in 83 Gemeinden kein Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung. Das Angebot verdichtete sich in den letzten Jahren vor allem in den Städten und ihren Agglomerationen. Dieses Angebot deckt den vorhandenen Bedarf nicht. Vielerorts müssen die Erziehungsberechtigten lange Wartefristen auf Betreuungsplätze in Kauf nehmen. Auch bei grösstmöglicher Flexibilität der Eltern in Bezug auf die Betreuungstage respektive Betreuungszeiten bestehen an vielen Orten Wartefristen von mindestens drei bis sechs Monaten. Bei weniger Flexibilität verlängern sich Wartezeiten teilweise sehr stark. Die Erfahrungen zeigen, dass gerade jene Eltern mit wesentlich längeren Wartefristen rechnen müssen, für welche aus beruflichen Gründen beziehungsweise aufgrund betrieblicher Gegebenheiten die Betreuung der Kinder an bestimmten Tagen und zu bestimmten Zeiten unabdingbar ist. Darüber hinaus bestehen vielerorts insbesondere auch für Betreuungsplätze für Babys wesentlich längere Wartefristen von einem Jahr oder mehr. Dieser Umstand schwächt die grundsätzlich positive Wirkung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, da Erziehungsberechtigte – und insbesondere zweiterwerbstätige Mütter – eine Arbeitsstelle nur dann annehmen werden, wenn sie ihre Kinder betreut wissen.

Im Weiteren führt die verpflichtende Regelung dazu, dass sich die Problematik der Zentrumslasten nicht noch weiter akzentuiert. Die vorgeschlagene Regelung verpflichtet die Gemeinden nicht, im Ort ein Angebot aufzubauen, sondern den Zugang zu einem allenfalls auswärtigen bedarfsgerechten Angebot sicherzustellen. Sie werden aber verpflichtet, sich unabhängig vom Betreuungsort und nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten an den Kosten zu beteiligen. Die in der Anhörung von Seiten der Gemeinden oft eingebrachte Befürchtung, dass sie verpflichtet würden, ein Angebot aufzubauen, für welches keine Nachfrage besteht, ist unbegründet. Die Vorlage gewährt den Gemeinden die grösstmögliche Flexibilität. Sie können einen kleinen Bedarf zum Beispiel niederschwellig mit Tagesfamilien decken und/oder Leistungsvereinbarungen mit privaten Anbietern abschliessen. Die Gemeinden werden nicht verpflichtet, ein eigenes Betreuungsangebot aufzubauen. Indem mit dem Kinderbetreuungsgesetz die Subjektfinanzierung eingeführt wird, haben sich die Gemeinden nur an den Kosten für die effektiv geleistete Kinderbetreuung zu beteiligen. Die Gemeinden beteiligen sich nicht an den Kosten für freie Betreuungsplätze.

Da die Volksinitiative "Eltern und Kind" für familienergänzende Betreuungsstrukturen kantonale Qualitätsstandards sowie eine Kostenbeteiligung des Kantons vorsieht und vor dem Hintergrund, dass dem Grossen Rat bereits mit der schliesslich abgelehnten SPG-Änderung eine verbindlichere Regelung vorlegt wurde, will der Regierungsrat an einem möglichst schlanken Rahmengesetz mit weitgehenden Kompetenzen der Gemeinden festhalten. Dem Stimmvolk werden dadurch zwei sich klar differenzierende Varianten unterbreitet.

5.2 Familienergänzende Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule

Der Gesamtbeurteilung entsprechend wurde die Frage, ob die Gemeinden verpflichtet werden sollen, den Zugang zu einem bedarfsgerechten Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern bis zum Abschluss der Primarschule sicherzustellen, mehrheitlich abgelehnt (ja/eher ja: 60; nein/eher nein: 112). Von den Parteien wurde sie mit grosser Mehrheit befürwortet (BDP, CVP, EVP, FDP.Die Liberalen, GLP, Grüne, SP). Abgelehnt wurde die Regelung von der EDU und der SVP, da ein bereits genügendes Angebot vorhanden sei. Demgegenüber sprachen sich 98 Gemeinden gegen und 21 Gemeinden für eine verpflichtende Regelung aus. 25 Gemeinden folgten dabei dem Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, welcher insbesondere Angebote für Vorschulkinder wegen der Betreuungsintensität und der Kostenfolgen ablehnt. Die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau verneinte die Frage mit dem Hinweis, dass die Gemeinden in der Lage seien, den Bedarf in ihrer Gemeinde selber festzustellen.

Die AIHK befürwortet die Reglung unter Verweis auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung. Der AGV lehnt sie insbesondere in Bezug auf die Schulkinder ab.

Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung erfordert ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Kinder im Vorschulalter, weshalb an der vorgeschlagenen Regelung festgehalten wird. Ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Vorschulkinder verhindert längere "unfreiwillige" Arbeitsunterbrüche und das Bildungs- und Arbeitspotenzial der Erziehungsberechtigten kann besser ausgeschöpft werden. Gerade junge Familien und Einelternfamilien tragen ein relativ hohes Armutsrisiko. Eine kontinuierliche Erwerbspartizipation trägt wesentlich dazu bei, dass Familien ihren Lebensunterhalt besser bestreiten können.

Auf die von der GLP und SP geforderte Begriffsdefinition von "bedarfsgerecht" wird verzichtet. Der Gegenvorschlag ist als schlankes Rahmengesetz konzipiert, der nur das Wesentlichste regelt und den Gemeinden einen möglichst grossen Handlungsspielraum belässt. Eine präzise Definition der Bedarfsgerechtigkeit widerspricht diesem Ansatz. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Gemeinden, die Aufgaben in ihrem Kompetenzbereich korrekt erfüllen. Dem Anliegen, dass den Gemeinden gewisse Leitplanken bei der Bedarfserhebung zur Verfügung stehen werden, wird mit dem Leitfaden für die Praxis und einem IT-Tool Rechnung getragen.

Ebenso wird auf die von der SP geforderte Erweiterung bis Ende der Schulpflicht verzichtet. Der Übertritt in die Oberstufe erfolgt in der Regel mit 13 Jahren. Die Praxis zeigt, dass ab diesem Alter kaum noch Betreuungsleistungen nachgefragt werden. Aufgrund der regionalen Schulstandorte sind für Schülerinnen und Schüler der Oberstufe vor allem Verpflegungsmöglichkeiten über den Mittag sinnvoll. Das Bereitstellen solcher Möglichkeiten (wie beispielsweise Mensen) fällt nicht unter die Kinderbetreuung im engeren Sinn und fördern weder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, noch verbessern sie die Integration sowie Chancengleichheit der Kinder. Aus diesem Grund soll das Alterssegment der Oberstufenschülerinnen und Oberstufenschüler nicht in den Regelungsgegenstand des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung fallen. Vielmehr steht bei Jugendlichen im Oberstufenalter eine gute Begleitung im Zentrum, bei welcher soziale und integrative Ziele im Vordergrund stehen. Es handelt sich um Massnahmen und Angebote in den Bereichen Prävention, Gesundheitsförderung, Jugendförderung sowie Freizeitgestaltung.

Die ausserschulische Jugendarbeit richtet sich an Kinder und Jugendliche im Alter zwischen 12 und 20 Jahren und bietet diesen ein breites Spektrum verschiedener Angebote, wie offene Treffs, jugendkulturelle Angebote, welche von den Jugendlichen mitkonzipiert und mitorganisiert werden, wie zum Beispiel Projekte, Workshops, Kurse, Beratung, Hausaufgabenhilfe, Mittagstische, Ausflüge und Lager, aber auch gruppenspezifische Angebote für Mädchen oder Jugendliche mit Migrationshintergrund. Als Beispiele sind der "Mittagstreff Sek I" in Baden oder der "Mittagstisch Oberstufe" im Jugendkulturhaus Piccadilly in Brugg zu erwähnen.

Am häufigsten werden offene Treffmöglichkeiten für Jugendliche angeboten. Gemäss Bestandsaufnahme der Jugendarbeit im Kanton Aargau, welche im Jahr 2006 von der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) durchgeführt wurde, wird diese Form der Jugendarbeit in 72 Einrichtungen angeboten. Trägerinnen beziehungsweise Träger dieser Einrichtungen sind sowohl Gemeinden, wie auch Kirchen und/oder Vereine. Jugendarbeit stellt den Jugendlichen Erfahrungsräume, Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten zur Verfügung, welche die Familie und die Schule in dieser Form nicht anbieten können. Gerade angesichts der gesellschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre erscheint die Jugendarbeit als wichtig und sinnvoll. Sie stellt eine Möglichkeit dar, den Risiken, Schwierigkeiten und Problemen im Jugendalter entgegenzuwirken. Im Rahmen des revidierten Jugendförderungsgesetzes des Bundes sollen Anstossfinanzierungen für Projekte in diesem Bereich ermöglicht werden.

5.3 Qualitätsstandards

Die CVP, die FDP.Die Liberalen und die Grünen stimmen dem Vorschlag zu, dass die Standortgemeinden Qualitätsstandards für das in ihrer Gemeinde angesiedelte Betreuungsangebot festlegen und für die Aufsicht über die Leistungserbringer zuständig sind. Für die CVP und die FDP.Die Liberalen ist diesbezüglich die Verordnung des Bundes (PAVO) massgebend.

Die Grünen hätten kantonale Qualitätsstandards grundsätzlich bevorzugt, stimmen aber der vorgeschlagenen Regelung dennoch zu. Die EVP, die GLP und die SP lehnen eine Regelung der Qualität durch die Gemeinden ab. Gemäss EVP soll der Kanton Minimalstandards in Bezug auf personelle Anforderungen, Sicherheitsstandards, Ernährung und bauliche Verhältnisse vorgeben. Die GLP fordert kantonal einheitliche minimale Qualitätsstandards, die den Gemeinden noch Spielraum belassen, sowie kantonale Betriebsbewilligungen und ein Controlling durch den Kanton. Die GLP will damit die Chancengleichheit unter den Kindern stärken. Frühkindliche Bildung und Förderung sei prägend für das ganze Leben. Die Regelung berge die Gefahr, dass die Gemeinden der Ausbildung des Personals zu wenig Bedeutung beimessen würden. Im gleichen Sinne argumentiert auch die SP, die die vorgeschlagene Regelung strikt ablehnt. Auch für sie ist eine gute Qualität unerlässlich, um die Integration und Chancengerechtigkeit der Kinder zu gewährleisten. Gerade eine Förderung im Vorschulalter verhindere Folgekosten. Hierfür seien qualitative Bewilligungsanforderungen, klare Zielsetzungen und Standards wichtig. Demgegenüber lehnen es die BDP und die SVP vor dem Hintergrund des Grundsatzes "wer zahlt befiehlt" ab, dass die Gemeinden zum Erlass von Qualitätsstandards verpflichtet werden sollen.

Die überwiegende Mehrheit der Gemeinden verneinte die Frage, ob die Standortgemeinden verpflichtet werden sollen, Qualitätsstandards für das in ihrer Gemeinde vorhandene Betreuungsangebot festzulegen (ja:11 %; eher ja: 2 %; eher nein: 16 %; nein: 71 %). Ebenso die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, für die es wichtig ist, dass die Qualitätsstandards von den Gemeinden selber und nicht mittels Vorgaben des Kantons definiert werden, wobei darauf hinzuweisen ist, dass auch im Anhörungsentwurf keine kantonalen Qualitätsstandards vorgesehen waren. Für den Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber ist es selbstverständlich und unabdingbar, dass Qualitätsstandards gelten sollen. Für ihn nicht nachvollziehbar ist, weshalb jede Gemeinde eigene Standards festlegen soll. Aus diesem Grund lehnt er den Vorschlag ebenfalls ab. Von den insgesamt 85 ablehnenden Gemeinden, haben sich 28 der Argumentation der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, 13 dem Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber angeschlossen. 14 Gemeinden fordern kantonale Qualitätsstandards.
12 Gemeinden haben die Frage mit nein/eher nein beantwortet, ihrem Kommentar zufolge befürworten sie aber die vorgeschlagene Regelung.

Die AIHK bejaht die vorgeschlagene Reglung und stellt fest, dass sich die Gemeinden zum Beispiel an den bereits vorhandenen und in der Praxis erprobten Richtlinien des Verbands Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) orientieren können. Der AGV lehnt die Regelung ab. Er befürchtet, dass allfällige Kontrolltätigkeiten des Kantons zu unnötigen Kosten führen werden.

Die schliesslich abgelehnte SPG-Änderung sah kantonale Qualitätsstandards vor. Diese waren für das Scheitern der Vorlage ausschlaggebend. Aus diesem Grund wird im vorliegenden Gesetzesentwurf darauf verzichtet. Gleichwohl ist es nicht zwingend erforderlich, dass jede Gemeinde eigene Qualitätsstandards erlässt. Der Verband Luzerner Gemeinden (VLG) hat zum Beispiel Qualitätskriterien für Kindertagesstätten erarbeitet und empfiehlt den Gemeinden diese zur Anwendung. Die vorgeschlagene Regelung lässt ein analoges Vorgehen zu.

Der Regierungsrat erachtet das Misstrauen gegenüber den Gemeinden als unbegründet. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden die ihnen übertragenen Aufgaben angemessen umsetzen werden. Da die Volksinitiative "Eltern und Kind" für familienergänzende Betreuungsstrukturen kantonale Qualitätsstandards vorsieht, werden dem Stimmvolk zwei Varianten unterbreitet, die sich in dieser zentralen Frage klar unterscheiden.

Gemäss geltendem Recht ist der Gemeinderat für die Bewilligung und Aufsicht der Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung zuständig. Tagesfamilien haben gegenüber dem Gemeinderat eine Meldepflicht. Zuständig für die Aufsicht ist wiederum der Gemeinderat. Aufgrund der lokalen Nähe der Gemeinden zu den Leistungserbringern erscheint es naheliegend, diese Aufgaben auch weiterhin auf kommunaler Stufe zu belassen.

Bei der familienergänzenden Betreuung von Primarschulkindern ist davon auszugehen, dass viele Gemeinden Betreuungsmodule rund um den Schulunterricht (Frühbetreuung, Mittagsbetreuung etc.) anbieten werden. Es ist sinnvoll, wenn die Gemeinden auch für die Aufsicht über die schulergänzende Kinderbetreuung zuständig sind.

5.4 Finanzierung des familienergänzenden Betreuungsangebots

Die vorgeschlagene Regelung sieht vor, dass primär die Erziehungsberechtigten die Betreuungskosten ihres Kindes zu tragen haben und die Wohnsitzgemeinden verpflichtet werden, sich nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten an diesen Kosten zu beteiligen. Die Wohnsitzgemeinden legen den Umfang ihrer Kostenbeteiligung und damit den Kostenanteil der Erziehungsberechtigten fest. Eine Mehrheit von 63 % der Anhörungsteilnehmenden befürwortete diesen Vorschlag (darunter die BDP, die CVP, die EDU, die EVP, die FDP.Die Liberalen, die GLP und die SVP sowie 80 Gemeinden und die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau). Abgelehnt wurde er von 37 %, darunter die Grünen und die SP sowie 38 Gemeinden und der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber.

Dem von der FDP.Die Liberalen und der EVP geäusserten Anliegen, dass der Gesetzesentwurf mit einer Bestimmung ergänzt wird, die eine Quersubventionierung unter den Erziehungsberechtigten verhindern soll, wurde Rechnung getragen (vgl. § 4 Abs. 1).

Die SP lehnt die Ausgestaltung der Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten durch die Gemeinden strikte ab und fordert kantonal einheitliche Elternbeiträge, nur so könne eine Gleichbehandlung erzielt werden. Damit die gesellschaftliche und sprachliche Integration der Kinder gelinge, müsse sich die Kostenbeteiligung insbesondere von Erziehungsberechtigten mit sozioökonomischer Benachteiligung auf einem tiefen Niveau halten. Auch die Grünen würden verbindliche Vorgaben des Kantons schätzen, stellen aber fest, dass solche von einer bürgerlichen Mehrheit abgelehnt werden. Beanstandet wird, dass sich der Kanton der Mitfinanzierung entziehe. Es sei belegt, dass sich die familienergänzende Kinderbetreuung auch für den Kanton lohne, sowohl von der Standortattraktivität wie vom Gesichtspunkt der Sozialausgaben aus. Auch die GLP bedauert, dass sich der Kanton aus der finanziellen Verantwortung nehmen will.

Die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau befürwortet die Regelung und stellt fest, dass diese der heutigen Praxis entspreche. Der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber lehnt ihn mit der Begründung ab, dass der Vorschlag dem Kanton zu einem zusätzlichen Steuersubstrat verhelfe, welches in der Gesamtbilanz der Aufgaben- und Lastenverschiebung anzurechnen sei. Eine Mehrzahl der ablehnenden Gemeinden hat sich dieser Argumentation angeschlossen.

Die AIHK erachtet die weitreichende Kompetenzhoheit der Gemeinden als angemessen. Dem AGV geht sie demgegenüber zu wenig weit.

Der Gesetzesentwurf legt fest, dass die Erziehungsberechtigten nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Kosten zu beteiligen sind. Sinn und Zweck dieser Formulierung ist es, dass gerade wirtschaftlich schlechter Gestellte die familienergänzende Kinderbetreuung nützen können. Eine Gleichbehandlung über den ganzen Kanton erachtet der Regierungsrat nicht als notwendig. Es gibt viele Bereiche, in denen keine gänzliche Gleichbehandlung garantiert wird. Dies ist Ausdruck des Föderalismus. Zur Mitfinanzierung des Kantons vgl. Ziffer 5.7.1.

5.5 Subventionierung

Der Vorschlag, dass die Gemeinden das Subventionierungsmodell frei wählen können (Betreuungsgutscheine- beziehungsweise Normkostenmodell) wurde grossmehrheitlich gutgeheissen (ja/eher ja: 91 %; nein/eher nein: 9 %). Von den Parteien lehnen nur die GLP und die SP die Wahlfreiheit der Gemeinden ab. Die GLP erachtet das Modell der Betreuungsgutscheine als zukunftsweisend und will

dieses favorisieren. Die SP bevorzugt ein Modell, in welchem der Kanton die Finanzierung sicherstellt. Zur Ausgestaltung eines solchen äusserte sich die SP jedoch nicht.

Die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau wie auch der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie rund 96 % der Gemeinden sind mit der vorgeschlagenen Regelung einverstanden.

Die AIHK gab keine Stellungnahme ab. Der AGV befürwortet die Regelung.

Aufgrund dieses eindeutigen Resultats wird an der Wahlfreiheit der Gemeinden festgehalten. Zur Mitfinanzierung durch den Kanton vgl. Ziffer 5.7.1.

5.6 Massnahmen des Kantons

Die Frage, ob die Gemeinden mit einem Handbuch beziehungsweise mit einem Leitfaden für die Praxis unterstützt werden sollen, wurde kontrovers beantwortet. Gut die Hälfte der Anhörungsteilnehmenden erachteten eine solche Hilfestellung als zweckmässig (BDP, CVP, EVP, GLP, Grüne und SP; 46 % der Gemeinden, der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber sowie die AIHK). Viele betonen, dass auf bereits Bestehendes zurückgegriffen werden soll.

Die andere Hälfte lehnt den Leitfaden aus verschiedenen Gründen ab (EDU, FDP.Die Liberalen, SVP, 54 % der Gemeinden, die Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau und der AGV). Im Vordergrund steht die Befürchtung, dass der Leitfaden trotz seines Empfehlungscharakters doch zu einer gewissen Verbindlichkeit führen kann. Weiter wurde argumentiert, dass bereits viele Hilfsmittel verfügbar seien. Ein weiterer Leitfaden sei nicht nötig. In der Tat existieren bereits Handbücher zum Aufbau und Betrieb von Kindertagesstätten. Es gibt jedoch keine Wegleitungen, die an die Gemeinden gerichtet sind und thematisieren, wie Gemeinden bei der Bereitstellung von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten beziehungsweise beim Zugang schaffen zu solchen Angeboten konkret vorgehen können. Der Regierungsrat erachtet es nach wie vor als sinnvoll im Hinblick auf den Gesetzesvollzug diese Lücke zu schliessen. Zur Veranschaulichung wurde auf den Zeitpunkt des parlamentarischen Verfahrens ein Leitfaden für die Praxis erarbeitet. Der Leitfaden versteht sich als Ergänzung zum Angebot der Fachstelle Kinder&Familien, Ennetbaden, die bereits seit acht Jahren im Auftrag des Kantons Gemeinden und Leistungserbringer berät.

Der Leitfaden für die Praxis ist inhaltlich unter Einbezug von Fachpersonen und von Gemeindevertretern erarbeitet worden. Es werden einerseits die aus Sicht der Gemeinden wichtigsten strategischen Fragestellungen sowie Aspekte der Qualität anhand von Praxisbeispielen aufgezeigt, andererseits mögliche Finanzierungsmodelle sowie praxistaugliche Elternbeitragsreglemente und die wichtigsten Administrationsprozesse dargestellt. Bei der Erarbeitung wurde darauf Wert gelegt, dass jeweils verschiedene Lösungsansätze abgebildet werden. Soweit vorhanden wird auf bereits bestehende Hilfsmittel verwiesen. Der Leitfaden soll als interaktives Instrument in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden regelmässig aktualisiert, ergänzt und erweitert werden. Die bei der Erarbeitung involvierten Gemeindevertreter beurteilen ihn als nützliches und praxisnahes Hilfsmittel.

5.7 Weitere Themen

5.7.1 Mitfinanzierung des Kantons

Zahlreiche Anhörungsteilnehmer und insbesondere die Gemeinden und der Verband Aargauer Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber haben sich für eine Mitfinanzierung des Kantons ausgesprochen. Dies vor dem Hintergrund, dass mehrere Kosten-Nutzen-Analysen gezeigt haben, dass jeder investierte Franken rund 1,6-fach unmittelbar in Form von Steuereinnahmen und eingesparten Sozialausgaben zurückfliesst. Von den Steuereinnahmen würde neben den Gemeinden auch der Kanton profitieren. Dies sei bei der Überprüfung der Aufgaben- und Lastenverteilung zu berücksichtigen. Die GLP beurteilt "den Rückzug des Kantons aus der Mitfinanzierung" als kritisch.

Die SP sieht nicht ein, dass sich der Kanton am Aufbau der Betreuungsstrukturen finanziell nicht beteiligen soll. Zur Aufgaben- und Lastenverschiebung vgl. Ziffer 6.

5.7.2 Blockzeiten

Einige Anhörungsteilnehmer forderten die Einführung von obligatorischen Blockzeiten. Am 30. Juni 2010 hat der Regierungsrat die (09.315) Motion der GLP-Fraktion betreffend Schaffung von Rahmenbedingungen für kostenoptimierte, schulergänzende Tagesstrukturen abgelehnt und als Postulat entgegengenommen. Er lehnte die Einführung eines 4-Lektionen-Blocks obligatorischen Unterrichts am Vormittag ab und vertrat die Meinung, dass weiterhin die Schulträger über die Einführung von Blockzeiten entscheiden sollen. In vielen Primarschulen wurden auf Gemeindestufe bereits Blockzeiten eingeführt. Aktuell bieten 150 Primarschulen (von insgesamt 195 Primarschulen) für das Schuljahr 2014/15 umfassende Blockzeiten an. Obligatorische Blockzeiten haben für die Gemeinden Zusatzkosten zur Folge. Mit der Einführung eines Obligatoriums würden diese in allen Gemeinden – und nicht nur in jenen mit Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung – anfallen. Gemeinden mit durchgehendem 4-Stundenblock können die Wochenlektionen der Schülerinnen und Schüler der 1. und 2. Klasse bis maximal 24 erweitern. Die Kosten für den Unterricht mit umfassenden Blockzeiten bis zu der vom Kanton bewilligten Mindestlektionenzahl von 24 Lektionen für jede Abteilung wird nach dem gleichen Schlüssel zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt wie die Löhne der Lehrpersonen generell. Alle darüber hinausgehenden Lektionen der Lehrpersonen oder Betreuungszeit werden durch die Gemeinden allein finanziert. Würden alle Gemeinden zur Einführung von Blockzeiten verpflichtet, hätte dies Mehrkosten für Kanton und die entsprechenden Gemeinden zur Folge.

5.7.3 Engagement der Wirtschaft

Einige Anhörungsteilnehmer befürchten, dass die Wirtschaft vor dem Hintergrund einer Subventionierung durch die öffentliche Hand ihr Engagement in der familienergänzenden Kinderbetreuung reduzieren wird. Die befürchtete Entwicklung kann nicht gänzlich ausschlossen werden. Der Regierungsrat erachtet diese aber als eher unwahrscheinlich. Die Problematik wurde mit Arbeitgebervertretern besprochen. Diese bestätigten, dass die Arbeitgeber in erster Linie in die familienergänzende Kinderbetreuung investieren, damit sie Betreuungsplätze für Kinder ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereitstellen können. Ein Abbau dieser Plätze sei nicht zu erwarten. Die Qualität dieser Betreuungsangebote ist in der Regel sehr hoch und die Unternehmen finanzieren diese Plätze "weit nach oben" mit. Das bedeutet, dass nur wenig Erziehungsberechtigte, die von den Leistungen der Arbeitgeber profitieren, auch Anspruch auf einen Beitrag der öffentlichen Hand haben werden. Ob sich die Wirtschaft auch weiterhin in der familienergänzenden Kinderbetreuung engagieren wird, liegt nicht zuletzt in der Hand der Gemeinden. Ausschlaggebend wird die Ausgestaltung der Zusammenarbeit sein.

6. 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 Aufgabenverschiebungen erfolgen nach den Grundsätzen der fiskalischen Äquivalenz und des Subsidiaritätsprinzips. 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 Verbundaufgabe in eine Gemeindeaufgabe überführt wird. Die damit verbundene Entlastung des Kantons im Umfang von rund 1,5 Millionen Franken ist grundsätzlich auszugleichen (§ 5 Abs. 3 GAF). Im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden wird dies allerdings aus zeitlichen Gründen nicht möglich sein, da aufgrund des Projektablaufs der Optimierung der Aufgabenteilung in der Regel nur Lastenverschiebungen berücksichtigt werden können, die bis Mitte 2015 definitiv beschlossen sind. Das Volk wird über die familienergänzende Kinderbetreuung jedoch erst im ersten Quartal 2016 abstimmen. Im Rahmen der Optimierung der Aufgabenteilung sollen aber auch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass künftige (kleinere) Lastenverschiebungen relativ unkompliziert ausgeglichen werden können. Wenn dies gelingt, kann die erwähnte Verschiebung von 1,5 Millionen Franken bei Inkrafttreten der Neuregelung der Kinderbetreuung ausgeglichen werden.

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. 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 zu berücksichtigen, dass die aktuellen Schätzungen der Angebotsentwicklung und der Kosten auf mehreren Annahmen basieren und sich auf das Jahr 2023 beziehen. Die kommunalen Mehrkosten werden in der regelmässig nachgeführten Übersicht über die reformbedingten Mehrbelastungen des Kantons und der Gemeinden dargestellt. Ob sich dadurch das Gesamtbild dieser Gegenüberstellung und ihre Interpretation verändert und sich daraus ein politischer Handlungsbedarf ergibt, ist davon abhängig, wie hoch die zusätzlichen Kosten sein werden und welche anderen Be- und Entlastungen für Kanton und/oder Gemeinden im gleichen Zeitraum zu berücksichtigen sein werden.

7. Kostenschätzung

Die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung ist in den letzten Jahren 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-Änderung hat das Departement Gesundheit und Soziales mit Unterstützung des Instituts Infras 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.

7.1 Aktuelle Angebotssituation

Um die Kosten des aktuell bestehenden Betreuungsangebots (Stand November 2013) zu eruieren, wird die Anzahl der Betreuungseinheiten[7] 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 Platz in einer Kindertagesstätte 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:

- Fr. 99.– pro Tag für einen Platz in den Kindertagesstätten[8]
- Fr. 55.– pro Tag für einen Platz in einer Tagesstruktur
- Fr. 24.– pro Tag für einen Platz in der Mittagsbetreuung
- Fr. 9.– pro Stunde bei einer Tagesfamilie
- Fr. 76.– 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.
- 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 Ziffer 1.3). Im Kanton Aargau existiert im Gegensatz zu ande-

[7] Anzahl Vollzeitplätze pro Jahr beziehungsweise Anzahl Stunden pro Jahr für Tagesfamilien

[8] Zu den einzelnen Betreuungsformen siehe Glossar im Anhang II.

ren Kantonen keine Statistik, die präzis aufzeigt, wie viele Kinder tatsächlich familienergänzend betreut werden.

Tabelle 3: Bruttokosten Betreuungseinheiten; Basis aktuelle Angebotssituation

	Kindertagesstätten	**Tagesstrukturen Schulzeit**	**Tagesstrukturen Schulferienangebote**	**Mittagsbetreuung**	**Tagesfamilien**	**Total**
Aktuelles Betreuungsangebot (Plätze/Std.)[9]	3'761 Plätze	842 Plätze	200 Plätze	1'370 Plätze	350'000 Std.	
Anzahl Betriebstage im Jahr	240	200	40	160[10]	-	
Potenzielle Betreuungseinheiten[11]	902'640	168'400	8'000	219'200	-	
Auslastungsziel	90 %	70 %	90 %	70 %	-	
Anzahl Betreuungseinheiten[12]	812'376	117'880	7'200	153'440	350'000	
Normkosten je Betreuungseinheit in Franken	99	55	76	24	9	
Bruttokosten 2013 in Millionen Franken (gerundet)	80,4	6,5	0,5	3,7	3,2	94,3

Mit den getroffenen Annahmen resultieren Bruttokosten von rund 94 Millionen Franken. Gemäss einer Umfrage des Departements Gesundheit und Soziales haben die Gemeinden im Jahr 2011 die familienergänzende Kinderbetreuung mit rund 13 Millionen Franken unterstützt. Weiter hat sich der Kanton mit ungefähr 1,5 Millionen 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 20 % (Beleuchtender Bericht des Regierungsrats des Kantons Zürich zur Abstimmung vom 13. Juni 2010).

[9] Betreuungsangebot im Kanton Aargau Stand November 2013

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

[11] Anzahl Plätze multipliziert mit der Anzahl Betriebstage im Jahr = Anzahl potenzielle Betreuungseinheiten.

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

7.2 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 zehn Jahre).

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

Tabelle 4: Prognostizierter Ausbau Kanton Aargau

	Kinder-tagesstät-ten	**Tages-strukturen Schulzeit**	**Tagesstruk-turen (Schulferien-zeit)**	**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 Plät-ze/Std. 2023 (gerundet)	4'325 Plätze	973 Plätze	300 Plätze	1'644 Plätze	385'000 Std.	
Anzahl Betriebs-tage 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 Fran-ken	108 (99 + 9)	60 (55 + 5)	83 (76+7)	26 (24 + 2)	11 (10 + 1)	
Bruttokosten in Millionen Franken	100,9	7,8	0,9	4,8	4,2	118,6.

Tabelle 5: Gegenüberstellung Bruttokosten 2013/23

	Kinder-tagesstätten	Tages-strukturen (Schulzeit)	Tagesstruk-turen (Schul-ferienzeit)	Mittags-betreuung	Tages-Familien	Total
Bruttokosten 2013 in Millionen Franken	80,4	6,5	0,5	3,7	3,2	94,3
Bruttokosten 2023 in Millionen Franken	100,9	7,8	0,9	4,8	4,2	118,6
Zunahme Bruttokosten 2013/23 in Milli-onen Franken	**20,5**	**1,3**	**0,4**	**1,1**	**1**	**24,3**
Zunahme Bruttokosten 2013/23 in %	**25,5**	**20**	**80**	**29,7**	**31,3**	**25,8**

Die Bruttokosten für das ausgebaute Angebot im Kanton Aargau nehmen bis im Jahr 2023 um 24,3 Millionen Franken zu. Das entspricht einer Kostensteigerung von insgesamt 25,8 % beziehungsweise bei einer linearen Verteilung auf zehn Jahre einer durchschnittlichen jährlichen Kostensteigerung von rund 2,6 %.

7.3 Kostenbeteiligung der einzelnen Kostenträger

Aktuell tragen die Erziehungsberechtigten die Kosten für die Betreuung ihrer Kinder im Kanton Aargau zu rund 85 % selber. 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 wird. 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 Millionen Franken	118,5	118,5	118,5	118,5	118,5
Beitrag Erziehungsberechtigte in Millionen Franken (gerundet)	47,5	59,25	71	83	95
Gemeindebeitrag in Millionen Franken (gerundet)	71	59,25	47,5	35,5	23,5

Je nach Kostenbeteiligungsgrad der Erziehungsberechtigten wird der Anteil der Gemeinden im Rahmen von rund 23,5 Millionen Franken und 71 Millionen Franken, der Anteil der Erziehungsberechtigten zwischen 47,5 Millionen Franken und 95 Millionen Franken liegen.

Die Gemeinden setzen bereits heute finanzielle Mittel im Umfang von rund 13 Millionen Franken ein. Die Mehrkosten beim zu erwartenden Ausbaustand im Jahr 2023 sind aufgrund des grossen Regelungsspielraums auf Seiten der Gemeinden nicht konkret zu beziffern. Gemäss Kostenschätzung werden sie in der folgenden Spannweite liegen:

Tabelle 7: Mehrkosten der Gemeinden

Varianten durchschnittlicher Beitrag der Erziehungsberechtigten	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %
Prognostizierte Mehrkosten 2023 der Gemeinden in Millionen Franken	58,0	46,5	34,5	22,5	10,5

Die Mehrkosten der Gemeinden werden zwischen 10,5 Millionen Franken und 58 Millionen 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 Millionen Franken und 58 Millionen 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.

7.4 Vergleich Kostenschätzungen 2010/13

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

Tabelle 8: Vergleich Zunahme Bruttokosten 2010/20 im Vergleich zu 2013/23

	Kostenschätzung 2010	Kostenschätzung 2013
Prognostizierte Zunahme Bruttokosten 2010/20 beziehungsweise. 2013/23 in Millionen Franken	21,9	24,3

Die neue Kostenschätzung basiert auf dem Ende 2013 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 Jahren sehr viele neue Betreuungsplätze geschaffen wurden. Nicht auszuschliessen ist, dass die Entwicklung mit der SPG-Änderung 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.

8. Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung

Nach der Ablehnung der SPG-Änderung wurde im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 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 AFP 2014–2017 eingestellt.

9. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 1 Zweck

Absatz 1

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

Absatz 2

Dieser 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. Absatz 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. Absatz 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

Absatz 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 Änderung 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.

Absatz 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. Ziffer 4.2.1 und Kommentar zu § 1 Abs. 2.

Absatz 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

Absatz 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 Ziffer 4.6.

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.

Absatz 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. Ziffer 4.7.1.

Absatz 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. Ziffern 4.7.2. sowie 1.5.1.

§ 5 Massnahmen des Kanton

Absatz 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 Leitfadens für die Praxis geplant. Dieser 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 der Leitfaden 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 Kanton 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.

Absatz 2

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

§ 6 Übergangsrecht

Absatz 1

Das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung soll auf den 1. Mai 2016 in Kraft treten. Es wird eine Übergangsfrist bis zum Schuljahresbeginn 2017/18 (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.

Absatz 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. Absatz 2 sieht vor, dass § 51 Abs. 2 SPG für bisher vom Kanton unterstützte Institutionen noch während der Übergangszeit bis zum Abschluss des Schuljahrs 2016/17 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

Absatz 1

Die Inkraftsetzung des neuen Kinderbetreuungsgesetzes ist auf den 1. Mai 2016 vorgesehen. Wegen der übergangsrechtlichen Regelung (§ 6 Abs. 1) ist die Fremdänderung des Schulgesetzes auf den Schuljahresbeginn 2017/18 in Kraft zu setzen.

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.

2. Schulgesetz vom 17. März 1981 (Stand 1. August 2010)

§ 7 Abs. 4

Die Zuständigkeiten zur Einführung von Blockzeiten (in Kraft seit 1. August 1998) wurde vor allem aus politischen Gründen ins Schulgesetz eingefügt. Aus heutiger Sicht muss diese nicht mehr explizit im Schulgesetz geregelt sein. Wenn mit der Einführung von Blockzeiten finanzielle Verpflichtungen verbunden sind, gelten die im Gemeindegesetz vom 19. Dezember 1978 (SAR 171.100) vorgesehenen Zuständigkeiten und Verfahren.

§ 68a Abs. 1

Das neue Kinderbetreuungsgesetz überlässt es den Gemeinden, ihr Angebot in den organisatorischen Rahmen der Schule einzubetten oder schulnahe Angebote einzurichten. Schliesslich verfügt der vorliegende Entwurf sowohl über eine Normierung zur Freiwilligkeit der Angebotsnutzung als auch über eine Finanzierungsregelung, weshalb § 68a Abs. 1 des Schulgesetzes mit der Schaffung des neuen Kinderbetreuungsgesetzes obsolet würde.

10. Auswirkungen

10.1 Auswirkungen 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 Verbundsaufgabe aufgehoben werden. Von Seiten der öffentlichen Hand werden nur noch die Gemeinden mitfinanzieren. Davon ausgenommen sind allfällige Massnahmen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung, die das zuständige Departement treffen kann (§ 5 Abs. 1 des Gegenvorschlags).

Verschiedene Studien belegen einen volkswirtschaftlichen Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung[13]. Die durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf erzielte Mehrbeschäftigung der Erziehungsberechtigten führt unter anderem zu zusätzlichen Steuereinnahmen.

10.2 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 Aufwandzuwachs, 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. –.40 in Form von eingesparten Sozialausgaben[14]. 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 zurückfliessen[15]. 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.

---

[13] 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. 1,60 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 volkwirtschaftlicher 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.

[14] 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

[15] 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

Gemäss einer Umfrage des Departements Gesundheit und Soziales beteiligen sich die Gemeinden bereits heute mit rund 13 Millionen Franken an der familienergänzenden Kinderbetreuung[16]. Treten die vorgeschlagenen Regelungen in Kraft werden die durch die Gemeinden zu tragenden Mehrkosten im Jahr 2023 zwischen 10,5 Millionen Franken und 58 Millionen 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 Mehrkosten in der ausgewiesenen Spanne zwischen 10,5 Millionen Franken und 58 Millionen 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.

10.3 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.

10.4 Auswirkungen auf die Umwelt

Keine.

10.5 Auswirkungen 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.

Bedürfnisorientierte Kinderbetreuungsangebote können den Zuzug von bildungsnahen Familien und gut qualifizierten Berufsleuten fördern. Mit der eidgenössischen Abstimmung vom 9. Februar 2014 wurde die Volksinitiative "Gegen Masseneinwanderung" angenommen, mit welcher die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern in die Schweiz begrenzt werden soll. Vor dem Hintergrund, dass bereits heute ein Mangel an gut ausgebildeten Arbeitnehmenden herrscht, wird die Umsetzung der Initiative den Fachkräftemangel weiter verschärfen. Zur Bewältigung des Fachkräftemangels

[16] 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.–.

muss das Reservoir an inländischen Arbeitskräften – ganz besonders das Potenzial der hochqualifizierten Frauen – zwingend besser ausgeschöpft werden. Gemäss einer Berechnung der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell wurden 5,75 Milliarden Franken in die Ausbildung von Frauen investiert, die zurzeit nicht erwerbstätig sind. Mit der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann dieses Potenzial besser genutzt werden.

Insgesamt steigert der Kanton Aargau mit einem gut organisierten Angebot für familienergänzende Kinderbetreuung 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 Abgabesystem getilgt werden.

10.6 Auswirkungen 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)[17].

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. Für hochqualifizierte Zuziehende kann die familienergänzende Kinderbetreuung die gesellschaftliche Integration fördern und damit die Sesshaftigkeit verbessern. 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.

11. Weiteres Vorgehen

Oktober 2014	Beratung Botschaft 1. Lesung in Kommission
November 2014	Beratung Botschaft 1. Lesung durch den Grossen Rat
Juni bis August 2015	Beratung Botschaft 2. Lesung durch Kommission und Grossen Rat
September/Oktober 2015	Redaktionslesung
28. Februar 2016	Volksabstimmung
1. Mai 2016	Inkraftsetzung

[17] 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 Akteurgruppen 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.

Antrag

1.

Die Aargauische Volksinitiative "Kinder und Eltern" für familienergänzende Betreuungsstrukturen wird in formeller und materieller Hinsicht als gültig erklärt.

2.

Dem Volksinitiativbegehren wird der Gegenvorschlag des Regierungsrats gegenübergestellt und den Stimmberechtigten das Volksinitiativbegehren zur Ablehnung empfohlen.

3.

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung (Gegenvorschlag) wird in 1. Beratung zum Beschluss erhoben.

Regierungsrat Aargau

Anhang
- Glossar

Beilagen
- Aargauische Volksinitiative "Kinder und Eltern" für familienergänzende Betreuungsstrukturen (Beilage 1)
- Synopse Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Gegenvorschlag) (Beilage 2)
- Leitfaden für die Praxis (Beilage 3)

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 10–12 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 verpflegt 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.