

Aarau, 25. Februar 2019
GV 2018 - 2021 / 71

Botschaft an den Einwohnerrat

FuSTA - Kinderbetreuungsreglement

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

An seiner Sitzung vom 21. Dezember 2018 hat der Einwohnerrat die Botschaft "FuSTA - Kinderbetreuungsreglement (KiBeR)" an den Stadtrat zurückgewiesen (GV2018-2021/54). Die damalige Botschaft führte bereits die wichtigsten Punkte aus der Vernehmlassung zu den Entwürfen des Kinderbetreuungsreglements, der Beitragsverordnung und zur Qualitätsstandardverordnung vom Juli/August 2018 aus und kommentierte diese. Die Ergebnisse der Vernehmlassung werden in diesem Bericht nicht nochmals erläutert.

Mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet der Stadtrat ein überarbeitetes Reglement, in welchem die Beschlüsse der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGPK vom 4. Dezember 2018 eingearbeitet und auch die Anliegen aus der einwohnerrätlichen Debatte aufgenommen wurden.

1. Regelwerk

Am 5. Juni 2016 hat das aargauische Stimmvolk das Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG) angenommen. Dieses verlangt, dass die Gemeinden den Erziehungsberechtigten den Zugang zu einem bedarfsgerechten Betreuungsangebot in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sicherstellen. Die Erziehungsberechtigten tragen die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Ihr Beitrag ist höchstens kostendeckend. Zudem verlangt das Gesetz, dass sich die Wohngemeinden an den Betreuungskosten, unabhängig vom Betreuungsort nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten beteiligen.

Mit dem kantonalen Gesetz wird dem Stadtrat die Aufgabe übertragen, Qualitätsrichtlinien für die Kindertagesstätten zu erlassen und die Kindertagesstätten zu beaufsichtigen.

Das städtische **Kinderbetreuungsreglement** legt die Rahmenbedingungen fest, innerhalb denen der Stadtrat sich bei den Subventionen bewegen kann und wird vom Einwohnerrat beschlossen.

Die **Beitragsverordnung** enthält die ergänzenden Ausführungsbestimmungen und wird vom Stadtrat beschlossen.



Die Verordnung über die Vermittlung von Pflegeplätzen und die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten (PAVO) vom 19. Oktober 1977 definiert die Begriffe Kinderhort und Kinderkrippen und legt unter anderem fest, dass diese Betriebe eine Betriebsbewilligung benötigen. Aktuell sind im Kanton Aargau für die Erteilung der Bewilligungen die Gemeinden zuständig. Als Grundlage für die Erteilung der Betriebsbewilligung erlässt der Stadtrat **Qualitätsrichtlinien**. Diese gewährleisten, dass alle Kindertagesstätten gleichbehandelt und beurteilt werden können.

2. Bedarfserhebung

In der Stadt besteht bereits jetzt ein umfangreiches Angebot an Kinderkrippen, an Tagesstrukturen und teilweise auch an Tagesfamilien. Um den aktuellen Bedarf zu ermitteln, hat die Stadt eine Auswertung der Wartelisten in allen Kindertagesstätten am Standort Aarau durchgeführt. Diese Auswertung hat gezeigt, dass im Vorschulbereich das Angebot genügend ist. Im Schulbereich hingegen besteht noch ein Nachholbedarf, der je nach Schulhausregion unterschiedlich ist. Mit der Eröffnung der Tagesstruktur GönHort ab Schuljahr 2018/2019 in der Schulhausregion Gönhard und der Tagesstruktur Guyerweg in der Schulhausregion Telli wurde dem teilweise Rechnung getragen. Im Jahr 2020 wird im Stadtteil Rohr ein Neubau für zwei Gruppen Vorschulkinder und eine Gruppe Schulkinder eröffnet. Eine Trägerschaft dafür ist bereits gefunden.

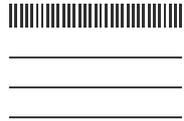
Stellt die Stadt fest, dass ein zusätzlicher Bedarf nach familienergänzender Kinderbetreuung besteht, nimmt sie mit den in der Stadt ansässigen Trägerschaften Kontakt auf, um zu prüfen, ob ein Ausbau der bisherigen Infrastruktur nötig und möglich ist, und das Angebot allenfalls erweitert werden kann. Falls dies nicht möglich ist, müssen neue Lösungen gesucht und gefunden werden.

3. Finanzierungsmodell vor Einführung des Kinderbetreuungsgesetzes

Bis Ende Schuljahr 2017/2018 wurden mit drei Trägerschaften Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Erziehungsberechtigten, welche ihre Kinder in diesen betreuen liessen, hatten die Möglichkeit, einkommensabhängige Subventionen bei der Stadt zu beziehen. Alle anderen Aarauer Erziehungsberechtigten, deren Kinder in einer der anderen Kindertagesstätten betreut wurden, mussten den Vollkostentarif bezahlen und hatten unabhängig ihres Einkommens keinen Zugang zu städtischen Subventionen.

Die Sozialen Dienste berechneten den Anteil des Grundbeitrages der Erziehungsberechtigten, deren Kinder in Kindertagesstätten mit einer Leistungsvereinbarung betreut wurden. Diese Subventionen kamen auch in der Vergangenheit den Erziehungsberechtigten zu und wurden im Sinne einer Vereinfachung direkt an die Trägerschaften ausbezahlt.

In Aarau wurden daher seit jeher die Erziehungsberechtigten – und damit deren Kinder – bestimmter Trägerschaften subventioniert und **nicht** die Trägerschaften.



4. Finanzierungsmodell nach Einführung des Kinderbetreuungsgesetzes

Auch im angestrebten Finanzierungsmodell werden wieder die Erziehungsberechtigten mit deren Kindern subventioniert, sprich finanziell unterstützt. Dies kann auf zwei Arten geschehen:

- A Schliessen die Trägerschaften eine Vereinbarung mit der Stadt ab, was freiwillig ist und neu allen Trägerschaften offensteht, so bleiben die Subventionsberechtigten die Erziehungsberechtigten und der Zahlungsfluss geht wie vor Einführung des Kinderbetreuungsgesetzes an die Trägerschaft. Erziehungsberechtigte bezahlen jeweils den von den Sozialen Diensten berechneten einkommensabhängigen Grundbeitrag an die Trägerschaften, die Subvention, sprich den Restbetrag (Differenz zwischen dem marktüblichen Ansatz der gebuchten Betreuungsleistung und dem Grundbeitrag der Erziehungsberechtigten), überweist die Stadt direkt den Trägerschaften.
- B Sehen die Trägerschaften von einer Vereinbarung mit der Stadt ab, so bezahlen die Erziehungsberechtigten die vollen Kosten an die Kindertagesstätten und können im Nachhinein die Subventionen bei der Stadt Aarau (Soziale Dienste) beantragen. Sind die Erziehungsberechtigten subventionsberechtigt, so erhalten sie die Subventionsbeiträge direkt von der Stadt ausbezahlt. Hier ändern sich der Zahlungsfluss sowie auch der Arbeitsaufwand für die Erziehungsberechtigten und die Sozialen Dienste (monatlicher Nachweis der Betreuungsleistung und deren Bezahlung durch die Erziehungsberechtigten sowie monatliche Berechnung und Kontrolle des Subventionsbetrags durch die Sozialen Dienste).

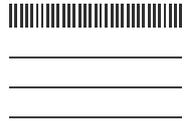
Vorteile der Kooperationsvereinbarung

Aus Sicht der Erziehungsberechtigten:

Erziehungsberechtigten mit Kindern in Kindertagesstätten mit einer Kooperationsvereinbarung sind von einem Teil der administrativen Tätigkeiten befreit. Sie reichen einmal zusammen mit der Trägerschaft ein Gesuch bei der Stadt ein. Änderungen in der Betreuung werden laufend von den Kindertagesstätten direkt den Sozialen Diensten gemeldet. Die Sozialen Dienste berechnen den Grundbeitrag, welcher die Trägerschaft den Erziehungsberechtigten in Rechnung stellt. Der Subventionsbeitrag, sprich die Differenz zwischen dem Grundbeitrag der Erziehungsberechtigten und dem marktüblichen Ansatz, wird von der Stadt an die Trägerschaft überwiesen. Das heisst, die Erziehungsberechtigten profitieren zeitgleich mit der Abrechnung von den Subventionen.

Aus Sicht der Trägerschaften:

Dank à-Konto-Zahlungen wird die Liquidität der Trägerschaften ausgeglichener. Um den Verwaltungsaufwand der Trägerschaften zu optimieren, beabsichtigt die Stadt, eine zentrale Datenbank einzurichten, die sowohl von den Trägerschaften wie auch von der Stadt genutzt werden kann und die subventionsberechtigten Betreuungsverhältnisse nur einmal erfasst werden müssen. In der Kooperationsvereinbarung werden Spielregeln zwischen den privaten Trägerschaften und der Stadt festgelegt. Bei Erziehungsberechtigten, die städtische Subventionen beziehen, sind die Trägerschaften mit dem Abschluss einer Ver-



einbarung an die städtischen Preisvorgaben gebunden. Bei allen anderen Betreuungsverhältnissen bspw. bei Erziehungsberechtigten, die freiwillig auf Subventionen verzichten oder die nicht in Aarau wohnen, sind die Trägerschaften in der Preisgestaltung frei.

Aus Sicht der Stadt:

Das Interesse der Stadt liegt bei der vereinfachten Administration. Kann der Zahlungsfluss der Subventionen zwischen den Trägerschaften und der Gemeinde abgewickelt werden, fallen seitens der Stadt deutlich geringere Verwaltungskosten an. Ohne Kooperationsvereinbarung muss die Stadt jeden Monat die Berechnung der Betreuungskosten von jedem Kind überprüfen. Dieses Abrechnungssystem gilt seit der Einführung des Kinderbetreuungsgesetzes am 1. August 2018 für alle Aarauer Erziehungsberechtigten mit Kindern in Kindertagesstätten, welche bis zu diesem Zeitpunkt keine Leistungsvereinbarung mit der Stadt eingehen konnten.

Der Stadtrat hat im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Kinderbetreuungsgesetzes das bisherige System bestätigt, mit privaten Trägerschaften zusammen zu arbeiten. Im Zusammenhang mit den aktuell hängigen Postulaten soll geklärt werden, ob dereinst "Tageschulen light" eingerichtet werden sollen, welche von der Stadt geführt werden könnten.

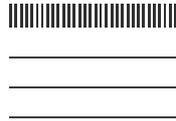
5. Vorgehen bei der Festlegung der marktüblichen Ansätze

Bei der Festlegung der marktüblichen Ansätze für einen Betreuungstag eines Kindes über 18 Monate in einer Kinderkrippe wird folgendermassen vorgegangen:

Als Berechnungsgrundlage für einen Tagessatz wird der Betreuungsschlüssel bei einer Kinderkrippe von 1:6 (1 Betreuungsperson auf 6 Kinder über 18 Monaten) und bei einer Tagesstruktur von 1:11 (1 Betreuungsperson auf 11 Kinder im Kindergarten- und Schulalter) berücksichtigt. Da Kinder unter 18 Monaten einen höheren Betreuungsaufwand benötigen, wird diesem Umstand mit einer Gewichtung von 1,5 Rechnung getragen. Das effektive Betreuungsverhältnis entspricht daher bei dieser Altersgruppe einem Betreuungsschlüssel von 1:4 (1 Betreuungsperson auf 4 Kleinstkinder $\times 1,5 = 6$). Zudem ist bei der Betreuung der Kinder das Verhältnis von 50 % pädagogisch qualifiziertem und 50 % pädagogisch nicht ausgebildetem Personal sowie die zusätzlich geforderten Stellenprocente für die Führung einer Kindertagesstätte (1 Gruppe von 10 bis 12 Betreuungsplätzen mind. 30 %, für jede weitere Kindergruppe zusätzlich 20%) einzuhalten. Die Grundlagen dazu bildet der stadträtliche Entwurf der Verordnung über die Qualitätsstandards für familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Aarau.

Die Kosten der Kinderkrippen setzen sich aus 78% Personalkosten, 11% Betriebskosten sowie 11% Raumkosten zusammen (Durchschnittswert aus einer Erhebung bei 300 Krippen).

Für die Herleitung der Normkosten sind die Lohnkosten, welche sich an die Empfehlung des Verbandes kibesuisse richten, entscheidend. Diese branchenüblichen Löhne sind in der Höhe nach den unterschiedlichen Funktionen abgestuft (vgl. Aktenbeilage Normkostenberechnung).



Weitere wichtige Komponenten für die Normkostenberechnung sind die Festsetzung der jährlichen Betriebstage, die Zielauslastung sowie die Festlegung der tatsächlichen Arbeitstage pro Jahr der Betreuungspersonen. Die Simulation der Normkosten wurde für Kinderkrippen mit einer, zwei oder drei Kindergruppen mit unterschiedlich langen Öffnungszeiten berechnet (vgl. Aktenbeilage Normkostenberechnung).

Die Ergebnisse der für die Stadt Aarau berechneten Normkosten wurden mit den marktüblichen Ansätzen von anderen wichtigen Aarauer Städten und Gemeinden der Region, insbesondere mit dem Zukunftsraum und Buchs, verglichen. Ausserdem wird ein Vergleich der durchschnittlichen Vollkosten der Kindertagesstätten in Aarau hinzugezogen.

Die Ergebnisse wurden zudem mit vorliegenden Studien plausibilisiert. Dazu gehören insbesondere die Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) sowie die Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz (Forschungsbericht 3/15).

6. Vergleich mit anderen Gemeinden

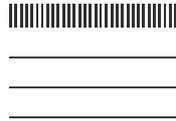
A Grosse Gemeinden im Kanton Aargau

	Aarau	Baden	Wettingen	Wohlen	Lenzburg
Maximaler Ansatz pro Tag für ein Kind über 18 Monate in Franken	110.00	110.00	110.00	110.00	115.00
Minimaler Grundbeitrag der Erziehungsberechtigten pro Tag in Franken	15.00	16.00	16.00	20.00	35% der effektiven Kosten der Kindertagesstätten
Maximaler Ansatz pro Tag für ein Kind unter 18 Monate in Franken	165.00	165.00	165.00	165.00	135.00

	Aarau	Baden	Wettingen	Wohlen	Lenzburg
Massgebendes Einkommen	Berechnung des massgebenden Einkommens gemäss Prämienverbilligung des Kantons Aargau mit unterschiedlichen Anpassungen in jeder Gemeinde (siehe aufliegende Akten).				
Familienabzüge (Familie mit 2 Elternteilen, 2 Kindern) in Franken	30'000.00	30'000.00	30'000.00	30'000.00	nicht vorgesehen
Kinderermässigung	2 Kinder: 5% 3 Kinder: 10% ab 4 Kinder: 15%	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen
Einkommensobergrenze in Franken	100'000.00	120'000.00	120'000.00	nicht definiert	nicht definiert

**B Zukunftsraum und Buchs (wegen KSAB)**

	Aarau	Suhr	Buchs	Oberentfelden	Unterentfelden	Densbüren
Maximaler Ansatz pro Tag für ein Kind über 18 Monate in Franken	110.00	keine Limite	115.00	keine Limite	keine Limite	Keine Limite
Minimaler Grundbeitrag der Erziehungsberechtigten pro Tag in Franken	15.00	25% der Betreuungskosten bis Einkommen Fr. 30'000.00	30% der Betreuungskosten bis Einkommen Fr. 35'000.00	30% der Betreuungskosten bis Einkommen Fr. 24'900.00	30% der Betreuungskosten bis Einkommen Fr. 24'900.00	20% der Betreuungskosten bis Einkommen Fr. 40'000.00
Maximaler Ansatz pro Tag für ein Kind unter 18 Monate in Franken	165.00	keine Limite				
Massgebendes Einkommen	Berechnung des massgebenden Einkommens gemäss Prämienverbilligung des Kantons Aargau mit unterschiedlichen Anpassungen in jeder Gemeinde (siehe aufliegende Akten).					
Familienabzüge (Familie mit 2 Elternteilen, 2 Kindern) in Franken	30'000.00	nicht vorgesehen				
Kinderermässigung	2 Kinder: 5% 3 Kinder: 10% ab 4 Kinder: 15%	nicht vorgesehen				
Einkommensobergrenze in Franken	100'000.00	105'000.00	85'000.00	100'000.00	100'000.00	70'000.00



C Anbieter in Aarau

<i>Vollkosten in den Kinderkrippen 2019</i>	<i>Kinder unter 18 Monate</i>	<i>Kinder über 18 Monate</i>
Kita Känguru Freihof	Fr. 172.50	Fr. 115.00
Kita Känguru Telli	Fr. 172.50	Fr. 115.00
Aare Kita	Fr. 165.00	Fr. 130.00
Chinderhuus	Fr. 157.45	Fr. 104.95
Kita Zauberhöhle	Fr. 130.00	Fr. 120.00
Kita Villa Oehler	Fr. 130.00	Fr. 120.00
Kita Pumuckl	Fr. 130.00	Fr. 120.00
Kita KSA Zwärglihuus (ohne Arbeitgeberbeitrag)	Fr. 174.00 (unter 2-jährig)	Fr. 145.00 (ab 2-jährig)
Spielvilla	Fr. 135.00	Fr. 115.00
Small Foot – Die Kinderkrippe	Fr. 135.00	Fr. 115.00
Kita Schwanenäscht	Fr. 165.00	Fr. 110.00
Kita Koalabär	Fr. 120.00	Fr. 95.00
<i>Durchschnittliche Vollkosten</i>	<i>Fr. 145.35</i>	<i>Fr. 114.15</i>

7. Finanzielle Auswirkungen

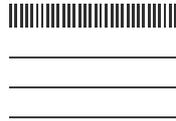
Für eine Kostenschätzung mussten einige Annahmen getroffen werden wie zum Beispiel die Auswirkungen der Berechnung des neuen "massgebenden Einkommens", die Einkommensverhältnisse der Erziehungsberechtigten, deren Kinder in Kindertagesstätten ohne Leistungsvereinbarungen betreut wurden, oder die Anzahl Kinder, welche ausserhalb von Aarau betreut werden.

Der Bereich der Tagesstrukturen ist besser abschätzbar, da der Wohnort in der Regel dem Schulort entspricht.

Die Kosten, die mit der künftigen Subventionierung verbunden sein werden, können nur durch grobe Annahmen und im Rahmen einer Hochrechnung der von 2017 bekannten Zahlen geschätzt werden. Je nach Inanspruchnahme durch die Erziehungsberechtigten können so mit der Umsetzung des Kinderbetreuungsgesetzes der Stadt Aarau Gesamtkosten von gegen 2,9 Mio. Franken entstehen. Im Budget 2019 sind für diese Leistungen 2.4 Mio. Franken eingestellt.

8. Auswirkungen auf den Zukunftsraum

Eine moderne Umsetzung des Kinderbetreuungsgesetzes hat grundsätzlich eine positive Auswirkung auf die Attraktivität einer Gemeinde. Je grösser jedoch die Unterschiede zwischen den Zukunftsraum-Gemeinden hinsichtlich Organisation und Leistungsniveau sind,



desto aufwändiger und kostenintensiver kann der Zusammenschluss werden. Die Organisation der Leistungserbringung ist aber in den fünf Gemeinden grundsätzlich ähnlich. Sie stützt sich auf private Trägerschaften.

Die Gemeinden des Zukunftsraumes Aarau und Buchs haben das massgebende Einkommen unterschiedlich definiert. Einzelne Gemeinden richten sich strikt nach dem System der Kranken-kassenprämienverbilligung (Suhr, Densbüren), andere Gemeinden legen darüber hinaus noch weitere Komponenten fest (Buchs). Zudem sehen alle Gemeinden vor, dass bis zu einem gewissen massgebenden Einkommen die Erziehungsberechtigten nur den Minimalbetrag leisten (häufig bis 30'000 Franken). Sodann gehen alle Gemeinden bei der Festlegung des maximalen subventionsberechtigten Betrages leicht über die in Aarau vorgesehenen Beiträge von 110 Franken für Kinder über 18 Monaten hinaus (für Kinder unter 18 Monaten 165 Franken).

9. Fazit

Mit dem vorliegenden Kinderbetreuungsreglement passt die Stadt Aarau ihre Regelung an das neue Kinderbetreuungsgesetz an, das seit dem vom Kanton vorgegebenen Termin, dem 1. August 2018, auf Basis der bisherigen Regelung im Sinne einer Übergangsregelung umgesetzt wird.

Die Stadt Aarau fördert mit dem Kinderbetreuungsreglement die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die soziale und sprachliche Integration und erhöht die Standortattraktivität.

Der Stadtrat stellt dem Einwohnerrat wie folgt

A n t r a g :

Das Kinderbetreuungsreglement (Anhang 1) ist gutzuheissen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrats

Dr. Hanspeter Hilfiker
Stadtpräsident

Daniel Roth
Stadtschreiber



Anhang:

1. Entwurf des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsreglement, KiBeR)
2. Erläuterungsbericht zum Entwurf des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsreglement, KiBeR)

Verzeichnis der aufliegenden Akten:

- Bericht und Antrag an den Einwohnerrat FuSTA - Kinderbetreuungsreglement (KiBeR), (GV2018-2021/54)
- Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG) vom 5. Juni 2016
- Entwurf der Verordnung über die Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung (Beitragsverordnung)
- Erläuterungsbericht zum Entwurf der Verordnung über die Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung (Beitragsverordnung)
- Entwurf der Verordnung über die Qualitätsstandards für familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Aarau
- Erläuterungsbericht zum Entwurf der Verordnung über die Qualitätsstandards für familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Aarau
- Kostenschätzung
- Normkostenberechnung
- Vergleich mit anderen Städten und Gemeinden