

2017-0586

## **Motion Scheier Ruth Jo., GLP, vom 18. Mai 2017 betreffend Subventionierung von familienergänzender Kinderbetreuung - Umstellung auf Betreuungsgutschein-Modell; Ablehnung**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **Das Wichtigste in Kürze**

Die Gemeinde Wettingen hat sich für die „indirekte Subjektfinanzierung“ als Modell entschieden. Diese sieht Beiträge an die Erziehungsberechtigten (Subjekte) vor, die an die Träger (Objekte) der Betreuungsangebote (indirekt) entschädigt werden.

Die Motionärin beantragt einen Wechsel zum „Betreuungsgutschein-Modell“, was dem Modell der „direkten Subjektfinanzierung“ entspricht. Die Erziehungsberechtigten bezahlen den Vollpreis beim gewählten Tagesstrukturunternehmer und machen danach bei der Gemeinde die Subventionen geltend.

Mit dem neuen Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG) besteht eine freie Wahl des Tagesstrukturangebots durch die Erziehungsberechtigten und eine Verpflichtung der Gemeinden zur Mitfinanzierung auf der Basis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. In der Realität nutzen die Kinder im Vorschulalter die Angebote innerhalb des Krippenpools (Baden, Ennetbaden, Obersiggenthal und Wettingen) und im Schulalter diejenigen der ortsansässigen Anbieter, allen voran der Tagesstern GmbH mit Standorten in allen Schulanlagen in Wettingen.

Die Erfahrungen mit dem von der Motionärin genannten Betreuungsgutscheinmodell der Stadt Luzern zeigen gewichtige Nachteile:

- a) Das Betreuungsgutschein-Modell generiert einen überdurchschnittlich hohen Verwaltungsaufwand auf der Seite der Gemeindeverwaltung, allein durch die Auszahlung der individuellen Beiträge an alle berechtigten Eltern.
- b) Mit einem solchen Wechsel des Zahlungsflusses erhöht sich bei den Kindertagesstätten das Risiko von Debitorenverlusten.
- c) Das Betreuungsgutschein-Modell benachteiligt die Eltern in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen. Sie müssen zuerst die Vollkosten bezahlen, somit vorschicken, bevor sie von der Gemeinde Beiträge erhalten. In Luzern sank dadurch die Nachfrage.
- d) Das Betreuungsgutschein-Modell bedarf einer tiefergehenden Überprüfung bezüglich Kompatibilität mit dem Aargauer Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG).

Die Motion hat aus der Sicht der Gemeinde und für die subventionsberechtigten Eltern sowie die Kindertagesstätten mehr Nach- als Vorteile. Es sind dies vor allem der zusätzliche Verwaltungsaufwand für die individuellen Auszahlungen und die absehbare geringere Nutzung durch Eltern in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen. Es ist anzunehmen, wie die Erfahrungen in Luzern gezeigt haben, dass mit der Einführung eines solchen Gutscheinmodells einige Eltern länger oder überhaupt in der Sozialhilfe bleiben.

## **1. Ausgangslage**

Die Gemeinde Wettingen hat sich – wie von der Motionärin dargestellt – für die „indirekte Subjektfinanzierung“ als Modell entschieden. Dies bedeutet, dass sie keine eigenen Angebote aufbaut und trägt und auch keine Anbieter finanziert, was einer Objektfinanzierung gleichkommt. Die Subjektfinanzierung sieht Beiträge an die Erziehungsberechtigten (Subjekte) vor, die „indirekte“ Auslegung bedeutet, dass diese Beiträge nicht an die Eltern (direkt), sondern die Träger der Betreuungsangebote entschädigt werden. Dasselbe Modell wird heute auch bei der Krankenkassenprämienverbilligung gewählt.

Die Motionäre beantragen mit der Motion einen Wechsel zum „Betreuungsgutschein-Modell“. Das Betreuungsgutschein-Modell ist eine Form von „direkter Subjektfinanzierung“. Es beinhaltet, dass die Anbieter von Kindertagesstätten und Tagesfamilienangeboten den Eltern ihre eigenen Vollkosten verrechnen und die Eltern anschliessend einzeln bei der Gemeinde um Subventionen nachfragen. Das Modell wird heute für die Betreuung in Kinderkrippen und bei Tagesfamilien vor allem in der Stadt Luzern angewendet. Durch einen Wechsel zu einem solchen Modell verspricht sich die Motionärin weniger Verwaltungsaufwand seitens der Gemeinde, eine Wahlfreiheit der Eltern und keine planwirtschaftliche Vorgaben mehr für die Anbieter.

## **2. Aktuelle Situation in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in der Gemeinde Wettingen**

### **2.1. Betreuungssituation für Kinder im Vorschulalter**

Die Gemeinde Wettingen ist Teil des Krippenpools Region Baden. Die Eltern können bereits heute in den vier Gemeinden die Kinderkrippe oder die Tageseltern nach ihren Wünschen auswählen. Die jeweilige Wohnsitzgemeinde ermässigt den anspruchsberechtigten Eltern die Elternbeiträge und entrichtet die Differenz zu den vom Krippenpool festgelegten marktüblichen Preisen (einkommensabhängiger Elterntarif + kommunaler Unterstützungsbeitrag). Bei Eltern in wirtschaftlich sehr guten Verhältnissen bestimmen die Betreuungsanbieter den Preis, den die Eltern entrichten. Zwischen den Betreuungsanbietern und dem Krippenpool bestehen Vereinbarungen, die neben den allgemeinen Spielregeln auch den Zahlungsfluss regeln. Dies insbesondere um den Verwaltungsaufwand so optimal wie nur möglich zu gestalten. Diesbezüglich wurde auch die Zuständigkeit für die Betreuung im Vorschulalter als Massnahme von LO-VA2 per 1. Januar 2018 an die Abteilung Schule übertragen.

### **2.2. Betreuungssituation für Kinder im Schulalter**

Die schulergänzende Kinderbetreuung ist in der Gemeinde Wettingen durch ein umfassendes Angebot in allen Schulkreisen breit abgedeckt. Da der Wohnort der Kinder in der Regel der Schulort ist, muss die Gemeinde auch gemäss dem neuen Kinderbetreuungsgesetz sicherstellen, dass ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot existiert und die Eltern die Wahlfreiheit haben. Die Eltern haben für die Schulkinder die Wahl, entweder die Kinder in den Tagesstrukturen oder beim Tagesfamilienverein betreuen zu lassen. Die Subventionierung erfolgt auch hier nach dem System der Subjektfinanzierung. Die Gemeinde Wettingen gibt für die subventionsberechtigten Eltern den maximalen, marktüblichen Preis (einkommensabhängiger Elterntarif + kommunale Subvention) vor. Die Eltern beteiligen sich auf der Basis von einkommensabhängigen Tarifen an den Betreuungskosten. Zwischen der Gemeinde Wettingen und dem Anbieter besteht eine Vereinbarung, welche die Spielregeln festlegt und den Zahlungsfluss regelt.

Das System ist wiederum sehr verwaltungsökonomisch aufgestellt und hat sich eingespielt. Die Anbieter regeln mit den Eltern den Betreuungsumfang und erfassen die Daten auf einer eigens eingerichteten Datenbank, zu der sowohl die Anbieter wie auch die Gemeindeverwaltung Zugang hat. Die Gemeinde ergänzt die von den Anbietern erfassten Daten mit den aktuellen Steuerdaten und teilt den Eltern mit einer Subventionsverfügung und dem Betreuungsanbieter

mit dem Subventionsbeitrag mit, wie viel den Eltern in Rechnung gestellt werden muss. In der Datenbank werden damit die individuellen Subventionen der Familien berechnet und diese mit Akonto- und Schlusszahlungen an die Anbieter ausgerichtet.

### **3. Neue kantonale Rechtsgrundlage – das Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG)**

Das neue vom aargauischen Stimmvolk gutgeheissene KiBeG ist am 1. August 2017 in Kraft getreten. Es verpflichtet die aargauischen Gemeinden, den Eltern einen bedarfsgerechten Zugang zu einem familien- und schulergänzenden Betreuungsangebot zu ermöglichen. Weiter verpflichtet es die Gemeinden, sich unabhängig des Betreuungsorts an den Kosten zu beteiligen. Die Eltern sollen sich gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sprich mit einkommensabhängigen Tarifen, an den Kosten beteiligen. Die Umsetzung des Gesetzes müssen die Gemeinden bis zum 1. August 2018 vollziehen.

### **4. Stand der Umsetzung des KiBeG**

Für die Umsetzung des KiBeG für Kinder im Vorschulalter ist der Krippenpool Region Baden daran, die Umsetzung zu planen. Die Gemeinde Wettingen ist im Steuerungsausschuss mit einem Mitglied des Gemeinderats vertreten. Der Gemeinderat Wettingen hat mit dem Tarifblatt im Rahmen der Tarifordnung bereits festgelegt, dass ab dem 1. August 2018 die Eltern mit Bedarf an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung unabhängig vom Standort der Kindertagesstätte Anspruch auf Unterstützungsleistungen haben. Für Kinder im Schulalter kann die Gemeinde Wettingen selber entscheiden, welches System angewendet werden soll.

### **5. Stellungnahme des Gemeinderats zur Umsetzung des KiBeG**

Bei der Umsetzung des KiBeG vertritt der Gemeinderat folgende Haltung:

- Kinder im Vorschulalter  
Eltern, die den Nachweis der Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Verpflichtungen erbringen, haben grundsätzlich Anspruch auf kommunale Unterstützungsleistungen in Kindertagesstätten und bei den Tageseltern, die im Besitz der Betriebsbewilligung sind und unabhängig des Standorts der Kindertagesstätten. Für Kindertagesstätten in den Krippenpoolgemeinden soll ein Verfahren gewählt werden, das den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich hält. Es ist davon auszugehen, dass die aktuelle Kontingentierung von Betreuungstagen in den Kinderkrippen fallengelassen wird. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Grundsätze im KiBeG sinngemäss umgesetzt sind. Das bedeutet, dass subventionsberechtigte Eltern maximal den Elternbeitrag entrichten, der ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist in der Tarifordnung der Krippenpoolgemeinden definiert (vgl. § 3 + § 4 Kinderbetreuung, Tarifordnung vom 1. Juli 2013). Der Steuerungsausschuss des Krippenpools Region Baden hat den Auftrag, die Auswirkungen des KiBeG zu analysieren und den beteiligten Gemeinden einen Vorschlag zu unterbreiten.
- Kinder im Schulalter  
Der Schulort ist in der Regel der Wohnort der Eltern bzw. der Kinder. Die Gemeinde Wettingen ist verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot zu ermöglichen. Dies ist in den letzten Jahren kontinuierlich aufgebaut worden. Das Betreuungsangebot wird grundsätzlich von einer privaten Trägerschaft geführt, sowohl im Bereich der Tagesstrukturen wie auch im Bereich der Tagesfamilienbetreuung. Auch in diesem Bereich soll an der aktuellen Subjektfinanzierung festgehalten werden. Durch das neue KiBeG und mit der Rechtsnorm, dass die Gemeinden die Eltern unabhängig vom Standort einer Kindertagesstätte unterstützen sollen, muss die Gemeinde klären, ob sie auch Eltern unterstützen soll, die ihre Kinder in einer Privatschule betreuen lassen und für den Betreuungsteil innerhalb der

Schule Anspruch auf Unterstützungsleistungen erheben. Hier ist der Gemeinderat der Ansicht, dass diese Eltern keinen Anspruch haben sollen auf Unterstützungsleistungen.

## **6. Haltung des Gemeinderates zum beantragten Betreuungsgutschein-Modell**

Die Motionärin beantragt, ohne dies explizit zu erwähnen, die Einführung des Betreuungsgutschein-Modells, welches in der Stadt Luzern angewendet wird. Das Modell in Luzern wird ausschliesslich für die Betreuung in Kinderkrippen und bei Tageseltern angewendet. Im Luzerner Modell stellen die Kindertagesstätten allen Eltern ihre eigenen Tarife in Rechnung. Die Eltern müssen dann einzeln bei der Stadtverwaltung ein Subventionsgesuch stellen und die Stadt überweist den anspruchsberechtigten Eltern den ihnen zustehenden Betrag.

### **Bisherige Erfahrungen mit dem Betreuungsgutschein-Modell in der Stadt Luzern:**

Die Stadt Luzern ist durch eine Motion verpflichtet worden, eine detaillierte Auswertung der Wirkung des Modells der Betreuungsgutscheine zu machen. Die Antwort der Stadtregierung hat deutlich aufgezeigt, dass bei den Eltern in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen ein deutlicher Rückgang der Belegung zu verzeichnen ist (vgl. dazu Antwort des Stadtrats zu Interpellation 302 von Theres Vinatzer und Judith Dörflinger Muff vom 1. Dezember 2015, (StGB 282 vom 25. Mai 2016)).

Das Luzerner Modell hat gegenüber dem heute zur Anwendung gelangenden Modell beim Krippenpool Region Baden und beim Modell der Tagesstrukturen sowie bei den Tagesfamilien gewichtige Nachteile:

- a) Das Betreuungsgutschein-Modell generiert einen überdurchschnittlich hohen Verwaltungsaufwand auf der Seite der Gemeindeverwaltung, allein durch die Auszahlung der individuellen Beiträge an alle berechtigten Eltern. Die Verwaltung muss jedes einzelne Betreuungsverhältnis mit einem Gesuch bearbeiten, die Subventionen ausrichten (pro Betreuungsverhältnis in der Regel 12 Auszahlungen pro Jahr).
- b) Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass die Eltern den Vollkostenbeitrag auch tatsächlich an die Kindertagesstätte entrichten, was nur unter Vorlage des entsprechenden Betreuungsvertrags und Zahlungsbelegs möglich ist. Mit einem solchen Wechsel des Zahlungsflusses erhöht sich bei den Kindertagesstätten das Risiko von Debitorenverlusten. Auch beim System der Krankenkassenverbilligungen, die ursprünglich einen Zahlungsfluss wie beim Betreuungsgutschein-Modell vorsah, ist der Zahlungsfluss in der Zwischenzeit verändert worden.
- c) Das Betreuungsgutschein-Modell benachteiligt die Eltern in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen. Sie müssen zuerst die Vollkosten bezahlen, somit vorschliessen, bevor sie von der Gemeinde Beiträge erhalten. Die Gemeinde Wettingen hat ein vitales Interesse, dass auch Eltern in wirtschaftlich schwierigen Situationen Zugang zur familien- und schulergänzenden Betreuung haben, nicht zuletzt um auch Familien aus der Abhängigkeit der Sozialhilfe herauszulösen.
- d) Das Betreuungsgutschein-Modell bedarf einer tiefergehenden Überprüfung bezüglich Kompatibilität mit dem Aargauer Kinderbetreuungsgesetz (KiBeG): Das KiBeG postuliert in § 4 Abs. 2, dass sich die Wohngemeinde unabhängig vom Betreuungsort **nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten** an den Betreuungskosten beteiligen muss. Die Gemeinde Wettingen muss in der Tarifordnung festlegen, wie sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit definiert. Im neuen Tarifblatt, welches ab dem 1. August 2017 gültig ist, wurde die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in den § 4+ § 5 folgendermassen definiert: „*Steuerbares Einkommen plus 10 % des steuerbaren Vermögens plus Einzahlungen in die 2. Säule plus Liegenschaftsabzüge über dem zulässigen Pauschalabzug vermindert um die zugelassenen Abzüge, die abhängig sind von der Familienkonstellation.*“ Das bedeutet, dass die Gemeinde bei subventionsberechtigten Eltern die Elternbeiträge für die familienergänzenden Kinderbetreuung ermässigt und die Differenz zu

den von der Gemeinde festgelegten marktüblichen Vollkosten ausrichtet. Bei vollzahlenden Eltern im Sinne von Eltern, die in wirtschaftlich sehr guten Verhältnissen leben, sind die Kindertagesstätten in der Preisgestaltung frei, was zu unterschiedlichen Tarifen bei den Anbietern führt.

## 7. Schlussbetrachtung

Die Motion hat aus der Sicht der Gemeinde und der subventionsberechtigten Eltern sowie auch für die Kindertagesstätten mehr Nach- als Vorteile. Aus der Sicht der Gemeinde sind vor allem der zusätzliche Verwaltungsaufwand für die individuellen Auszahlungen sowie die absehbare geringere Nutzung durch Eltern in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen ein Problem. Es ist anzunehmen, wie die Erfahrungen in Luzern gezeigt haben, dass mit der Einführung eines solchen Gutscheinmodells einige Eltern länger oder überhaupt in der Sozialhilfe bleiben. Aus der Sicht der Kindertagesstätten steigt die Gefahr auf höhere Debitorenverluste, so wie beim ursprünglichen System der Krankenkassenverbilligung, wo die Vergünstigungen direkt den Eltern ausgerichtet wurden und wo in der Zwischenzeit der Zahlungsfluss ebenfalls angepasst wurde.

Die Gemeinde Wettingen wendet heute sowohl bei der Mitfinanzierung von Betreuungsverhältnissen für Kinder im Vorschulalter wie auch im Schulalter ein Modell der indirekten Subjektfinanzierung an. An diesem Modell soll grundsätzlich festgehalten werden. Die Motion „Betreuungsgutschein-Modell“ ist aus der Sicht des Gemeinderats volumnfähig abzulehnen.

\* \* \*

Der Gemeinderat beantragt dem Einwohnerrat folgenden Beschluss zu fassen:

## BESCHLUSS DES EINWOHNERRATES

Die Motion Scheier Ruth Jo., GLP, vom 18. Mai 2017 betreffend Subventionierung von familienergänzender Kinderbetreuung - Umstellung auf Betreuungsgutschein-Modell wird abgelehnt.

Wettingen, 18. Januar 2018

**Gemeinderat Wettingen**

Roland Kuster  
Gemeindeammann

Barbara Wiedmer  
Gemeindeschreiberin