



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8261.02

ED/P058261
Basel, 7. Dezember 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 6. Dezember 2005

Ausgabenbericht und Stellungnahme zur Motion Rolf Häring und Konsorten betreffend Erhöhung des Rahmenkredits für die Jahre 2004 - 2006 für die Betreuung von Kindern in Tagesheimen und Tagesfamilien sowie für die Beiträge an die Betreuung vorschulpflichtiger Kinder in der Familie

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom Mittwoch, 14. September 2005 die nachstehende Motion Rolf Häring und Konsorten betreffend Erhöhung des Rahmenkredits für die Jahre 2004 - 2006 für die Betreuung von Kindern in Tagesheimen und Tagesfamilien sowie für die Beiträge an die Betreuung vorschulpflichtiger Kinder in der Familie dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

"Am 14. Januar 2004 beschloss der Grosse Rat zur Finanzierung der Tagesbetreuungs-einrichtungen einen Rahmenkredit von 60 Mio. Franken für die Jahre 2004 - 2006. Schon anlässlich der Grossratsdebatte gab der Rahmenkredit zu reden. Der Begriff Rahmenkredit erwies sich als nicht klar definiert. Die Rechtmässigkeit des Rahmenkredits, wie ihn die Regierung für die Tagesbetreuung wählte, wurde angezweifelt.

Ein Rahmenkredit steckt den Rahmen ab, innerhalb dessen Finanzen für eine Institution oder Investition zur Verfügung stehen, einen Rahmen, der jedenfalls nicht zu knapp bemessen sein darf, der aber deshalb auch nicht ausgeschöpft werden muss, eine Art Defizitgarantie mit Obergrenze. Der Rahmenkredit, den die Regierung für die Tagesbetreuung vorlegte, war in diesem Sinn gar kein Rahmenkredit sondern die Addition verschiedener Subventionen zu einer Gesamtsumme und damit faktisch das Globalbudget einer Produktgruppe. Eine detaillierte finanzielle Auflistung der einzelnen Subvention entfiel deshalb ebenso wie die Möglichkeit des Grossen Rates auf detaillierte Beschlussfassung.

Andererseits wurde der Kredit von insgesamt 60 Mio. Franken von einer Minderheit des Grossen Rates als unzureichend betrachtet. Entsprechende Erhöhungsanträge (E. Herzog, R. Häring) wurden abgelehnt.

Inzwischen hat sich erwiesen, dass die damals vorgebrachten Befürchtungen berechtigt waren. Bereits im Jahr 2004 wurde der gemäss Rahmenkredit vorgesehene Finanzrahmen deutlich überschritten. Hauptgrund des Mehraufwandes war die hohe Auslastung der Tagesheime. Um den Rahmenkredit über die ganzen drei Jahre der Kreditperiode dennoch einhalten zu können, muss nun in anderen Bereichen der Tagesbetreuung gespart werden. So wurde den Trägerschaften und Heimleitungen der nicht subventionierten Tagesheime mitgeteilt, dass ab sofort keine neuen Elternbeitragsergänzungen mehr geleistet werden können. In den Genuss solcher Elternbeitragsergänzungen kamen bisher Eltern, die nicht in der Lage waren, den vollen Beitrag zu bezahlen und für deren Kinder es keinen Platz in einem subventionierten Heim gab.

Diese Massnahme kann die nicht subventionierten Heime in ihrer Existenz bedrohen. Andererseits drohen dringend benötigte Betreuungsplätze verloren zu gehen.

Der vom Grossen Rat genehmigte Rahmenkredit 2004-2006 von 60 Mio. Franken ist offensichtlich zu knapp bemessen. Seine Aufstockung ist notwendig. Die grosse Bedeutung der Tagesbetreuung für die Qualität unseres Bildungssystems ist unbestritten. Dem muss Rechnung getragen werden.

Die Unterzeichneten stellen den Antrag, es sei dem Grossen Rat bis Ende 2005 ein Grossratsbeschluss vorzulegen, welcher die Erhöhung des Rahmenkredits Tagesbetreuung um 2 Mio. Franken vorsieht.

Rolf Häring, Doris Gysin, Markus Benz "

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Der Antrag der vorliegenden Motion lautet auf Erhöhung des für die Finanzierung der Tagesbetreuung vorgesehenen Rahmenkredites um zwei Millionen Franken durch einen bis Ende 2005 zu fassenden Grossratsbeschluss.

Beim beantragten Betrag handelt es sich um eine neue Ausgabe. Das Ausgabenrecht ist im Wesentlichen im Finanzhaushaltgesetz (FHG/SG 610.100) geregelt. Danach ist für eine neue Ausgabe ein Grossratsbeschluss nötig, der, wenn die Ausgabe CHF 1'500'000.- übersteigt, dem fakultativen Referendum unterliegt (§§ 21 Abs. 1 und 22 Abs. 1 FHG).

Da gemäss § 33a Abs. 1 GOGR auch Grossratsbeschlüsse Gegenstand einer Motion sein können, erweist sich die vorliegende Motion Häring und Konsorten als rechtlich zulässig.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Gesetzliche Grundlagen und Vereinbarungen in der Tagesbetreuung

Das seit dem 1. Januar 2004 geltende Tagesbetreuungsgesetz (SG 815.100) und die entsprechende Verordnung (SG 815.110) haben der Tagesbetreuung einen neuen, höheren Stellenwert gegeben. Subventionierte Tagesbetreuungsangebote stehen nun grundsätzlich allen und nicht nur sozial benachteiligten Familien offen.

Die bestehenden Vereinbarungen betreffend die Tagesbetreuung von Kindern wurden im Januar 2004 aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlagen abgeschlossen und sind noch bis am 31. Dezember 2006 gültig.

In einem Teil der Einrichtungen ohne Leistungsvereinbarung werden Beitragsergänzungen für die Betreuung von Kindern von Eltern geleistet, welche nicht für die vollen Kosten aufkommen können und dringend auf einen Platz angewiesen sind. Die Nachfrage nach diesen Beitragsergänzungen hat seit Beginn der Laufzeit des Rahmenkredites deutlich zugenommen. Diese Leistung des Kantons ist bisher nicht vertraglich abgesichert und erfolgt nur im Rahmen des Budgets.

Die aufgrund der Leistungsvereinbarungen, der individuellen Beitragsleistungen (Elternbeitragsergänzungen und Betreuungsbeiträge) sowie der Dienstleistungen (Vermittlung und Elternbeitragsberechnung) entstehenden Kostenarten wurden dem Grossen Rat in Form eines Rahmenkredites vorgelegt, welcher den Kredit am 14. Januar 2004 bewilligte.

2.1.2 Das neue Recht auf Tagesbetreuung und seine Konsequenzen

Mit der Annahme der neuen Kantonsverfassung am 30. Oktober 2005, welche per 13. Juli 2006 in Kraft tritt, wurde neu ein Recht auf Tagesbetreuung geschaffen. Unter den Grundrechten ist dieses Recht in § 11, Abs. 2, lit. a wie folgt formuliert:

"Diese Verfassung gewährleistet überdies: a) das Recht, dass Eltern innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht. ..."

Zusätzlich sind Tagesbetreuungseinrichtungen unter den Staatszielen und Staatsaufgaben in § 18 aufgeführt:

"Der Staat führt Kindergärten und Schulen. Er führt oder unterstützt Tagesbetreuungseinrichtungen, Sonderschulen und Heime.

Staatliche Kindergärten, Schulen, Tagesbetreuungseinrichtungen, Sonderschulen und Heime werden konfessionell und politisch neutral geführt. Die Kindergärten, Schulen, Tagesbetreuungseinrichtungen, Sonderschulen und Heime fördern und fordern alle Kinder und Jugendlichen gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen. Sie fördern die Integration aller Kinder und Jugendlichen in die Gesellschaft und vermitteln zwischen den Kulturen."

Die Grundrechtsbestimmung von § 11 Abs. 2 lit. a stellt gemäss den Erläuterungen zu den einzelnen Kapiteln der Verfassung eine bewusste Förderung vor allem junger Familien dar. Das Ziel soll im Zusammenwirken zwischen Privaten und Staat erreicht werden (S. 10 Erläuterungen). Es wird im Rahmen der weiteren Umsetzungsarbeiten zur neuen Kantonsverfassung zu definieren sein, inwieweit das Grundrecht auf Tagesbetreuung und insbesondere die "angemessene Frist" vom Gesetzgeber noch konkretisiert werden muss. Tatsache ist, dass mit Inkrafttreten der neuen Verfassung auch das Grundrecht auf Tagesbetreuung wirksam wird. Demnach steht es nicht mehr im freien Ermessen von Legislative und Exekutive, ein allenfalls aus finanziellen Gründen beschränktes Angebot bereitzustellen. Vielmehr ist

der Kanton verpflichtet, innert angemessener Frist ein kindergerechtes Tagesbetreuungsangebot zu finanziell tragbaren Bedingungen bereitzustellen.

2.1.3 Planung und Steuerung des Angebotes

Die Nachfrage nach Tagesheimplätzen ist von verschiedenen Faktoren abhängig (Wirtschaftslage, kulturelle Einbettung des Angebotes, Quartier, Preis u.a.) und kann viel weniger gut vorausgeplant werden als zum Beispiel Kindergartenplätze. Um das Angebot einer steigenden Nachfrage anzupassen, ist demnach eine Flexibilität der Angebotsstruktur und der Finanzierung notwendig: Kinder, für welche eine klare Indikation für Tagesbetreuung besteht, sollen unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Eltern in einem geeigneten quaternahen Tagesheim betreut werden können.

Angebote mit Leistungsvereinbarung:

Damit der Kanton mit einer Tagesbetreuungseinrichtung eine Leistungsvereinbarung abschliessen kann, müssen Voraussetzungen erfüllt sein, welche in der Tagesbetreuungsverordnung §§ 19 und 20 festgehalten sind. Insbesondere muss die Trägerschaft eine juristische Person sein, welche als Verein, Stiftung oder gemeinnützige Aktiengesellschaft im Handelsregister eingetragen ist. Das leitende Organ in dieser Trägerschaft arbeitet ehrenamtlich. Aktuell hat der Kanton mit 11 Trägerschaften von Tagesheimen und einer Trägerschaft von Tagesfamilien Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

Das Angebot in Tagesheimen mit Leistungsvereinbarung kann kurzfristig nur über den Belegungsspielraum zwischen 95% und 100% angepasst werden. Eine effektive Erhöhung der Platzzahl erfordert jedoch einen räumlichen Ausbau bestehender Tagesheime oder die Eröffnung neuer Institutionen. Dies ist nur mittel- und längerfristig zu bewerkstelligen.

Angebote ohne Leistungsvereinbarung:

Mit dem neuen Tagesbetreuungsgesetz wurde die Möglichkeit zur Mitfinanzierung der Betreuung von Kindern in Einrichtungen ohne Leistungsvereinbarung geschaffen. Diese meist kleineren Einrichtungen werden oft von Einzelpersonen ohne weitere Trägerschaft geleitet. Wie alle Tagesheime benötigen auch diese Einrichtungen eine kantonale Bewilligung und müssen die Qualitätskriterien des Kantons erfüllen. Eltern zahlen in der Regel die vollen Kosten und die Einrichtungen sind in der Gestaltung der Elternbeiträge für Kinder ohne kantonale Mitfinanzierung frei.

Mit einer Regelung zur Mitfinanzierung (Subjektfinanzierung im Einzelfall) können die nicht subventionierten Tagesheime bei steigender Nachfrage die Warteliste entlasten und tragen zu einer flexiblen Angebotsgestaltung bei.

Auswirkungen der Angebotssteuerung auf die Betreuungssituation:

Tagesbetreuung soll Familien bei ihrer Betreuungsaufgabe unterstützen, die Kinder in ihrer Entwicklung von Grundkompetenzen fördern, die Integration verbessern und zur Chancengleichheit beitragen (vgl. Tagesbetreuungsgesetz § 2). Damit die mit Tagesbetreuung ver-

bundenen Bildungs- und Integrationsaufgaben optimal gelöst werden können, ist neben einer guten Strukturqualität auch eine soziale Durchmischung der Kinder bzw. Familien, welche die Angebote nutzen, erforderlich.

Durch die Mitfinanzierung von Betreuungsverhältnissen im Einzelfall in Tagesheimen ohne Leistungsvereinbarung (Subjektfinanzierung) kann die soziale Durchmischung in diesen Einrichtungen gefördert werden. Dies trägt zur Erreichung des Integrationszieles bei.

Es kann aber auch durch eine Entlastung der Heime mit Leistungsvereinbarung mittelfristig Raum geschaffen werden, sodass auch finanziell gut gestellte Eltern oder Eltern, welche Firmenbeiträge für die Betreuung ihrer Kinder beanspruchen können, Plätze in einem subventionierten Tagesheim belegen können.

2.1.4 Entwicklung der Nachfrage

Die Auslastung der subventionierten Tagesheime mit rund 1000 Plätzen für Kinder von 3 Monaten bis 14 Jahre ist 2004 stark angestiegen und lag im Durchschnitt über 100%. Demnach wurden im ersten Vertragsjahr nach neuen Vorgaben mit etwa gleich vielen Plätzen wie bisher rund 200 Kinder mehr (1'431 vs. 1'247) betreut. Die hohe Auslastung führte zu einem Mehraufwand von CHF 1,3 Mio. im Vergleich zu den im Rahmenkredit budgetierten Kosten, obwohl der Kanton aus Gründen der Betreuungsqualität und der Planbarkeit des Budgets nur Beiträge bis zu einer 100%-Belegung leistet. Die sich abzeichnende Budgetüberschreitung zwangen die Abteilung Tagesbetreuung im April 2005 dazu, keine neuen Beitragsergänzungen in Tagesheimen ohne Leistungsvereinbarung mehr zu gewähren und Anträge um Platzerhöhungen in subventionierten Tagesheimen konsequent abzulehnen.

In den ersten 10 Monaten des Jahres 2005 entsprach das Angebot weitgehend der Nachfrage: Insgesamt konnten 184 Kinder in einem subventionierten Tagesheim platziert werden. Mehr als die Hälfte davon konnte zum gewünschten Zeitpunkt eintreten, rund ein Drittel musste eine Wartefrist von bis zu zwei Monaten in Kauf nehmen. Insgesamt 11 Kinder (6%) mussten länger als zwei Monate auf einen Platz warten.

Für 94 Kinder wurde der Platzierungsantrag zurückgezogen, bei 58 dieser Kinder (62%) erfolgte der Rückzug vor bzw. am Wunsch-Eintrittsdatum.

Seit November zeichnet sich eine starke Steigerung der Nachfrage ab. Nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der Kinder, welche zu den angegebenen Zeitpunkten auf der Anmelde-Liste verzeichnet waren und innert der jeweils nächsten drei Monate einen Platz brauchten:

	Juni 2005	August 2005	November 2005
Anzahl Kinder auf Liste	54	80	99
Davon Vermittlung überfällig	10	18	44
Davon Buschi	22	32	49
Nachgefragte Plätze	38	59	75

Derzeit konnten den aktuell 99 angemeldeten Kindern noch keine Zusagen gemacht werden. Verschärft wird die Situation durch den Umstand, dass 49 dieser Kinder unter 1,5 Jahre alt sind, eine Altersgruppe, für welche das Angebot ohnehin knapp ist. Bis spätestens Ende November müssen mehr als 20 Familien mit Platzierungswunsch Januar 2006 darüber informiert werden, dass es auf diesen Zeitpunkt hin keinen freien Platz gibt.

2.1.5 Finanzierung der Tagesbetreuung

Die Einrichtungen der Tagesbetreuung (Tagesheime und Tagesfamilien) werden aufgrund von Leistungsvereinbarungen vom Kanton mitfinanziert. Mit den Tagesheimen wird der Ansatz pro Belegungstag, mit dem Verein für Basler Tagesfamilien der Ansatz pro Betreuungsstunde festgelegt. Die Elternbeiträge werden aufgrund der Tagesbetreuungsverordnung durch die Abteilung Tagesbetreuung berechnet und verfügt. Der Kanton kommt für die durch die Eltern nicht gedeckten Kosten auf. Den Vollkosten in subventionierten Tagesheimen (1'011 Plätze) von rund CHF 25 Mio. jährlich stehen Elternbeiträge von rund CHF 7.9 Mio. gegenüber, dies entspricht 31.5%. Weiter leistet der Kanton Elternbeitragsergänzungen in Angeboten ohne Leistungsvereinbarung, wenn in den subventionierten Tagesheimen kein Platz verfügbar ist.

Die Gesamtkosten für den Kanton sind demnach abhängig von der Anzahl mitfinanzierter Plätze, den Vollkosten dieser Plätze sowie der Zusammensetzung der Elternschaft hinsichtlich Einkommen. Im Jahr 2004 lagen die Auslagen für die Tagesbetreuungsangebote über den Vorgaben des Rahmenkredites. Nachdem der Rahmenkredit damit im ersten Jahr infolge gesteigerter Nachfrage mehr als ausgeschöpft wurde, musste Mitte 2005 die Mitfinanzierung von neuen Betreuungsverhältnissen in nicht subventionierten Tagesheimen sistiert werden, um den Rahmen einhalten zu können.

Die aktuelle Hochrechnung 2005 (Tagesheime, Tagesfamilien, Betreuungsbeiträge, zentrale Dienstleistungen) ergibt Auslagen, welche leicht unter den Vorgaben des Rahmenkredites liegen. Bei gleichbleibenden Ausgaben im 2006 (drittes und letztes Jahr des laufenden Rahmenkredites) bleibt ein Restbetrag von rund CHF 150'000.-, um den der Rahmenkredit nicht vollständig ausgeschöpft wird.

Um allerdings der aktuellen Nachfrage und der neuen Kantonsverfassung (siehe 2.1.2) gerecht zu werden, müssten im 2006 rund 50 weitere Plätze in nicht subventionierten Tagesheimen mitfinanziert werden können. Dadurch entstünden für das Jahr 2006 zusätzliche Kosten von rund CHF 800'000.-. Das heisst, bei weiter steigender Nachfrage werden zu den CHF 60 Mio. insgesamt CHF 650'000.- zusätzlich benötigt, wenn der Nachfrage entsprochen werden soll.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ausgabenbericht gemäss § 55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 überprüft.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Ralph Lewin
Präsident

Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

