

Ratschlag

betreffend

Staatsbeiträge gemäss Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz) vom 17. September 2003

Rahmenkredit für die

- **Betreuung von Kindern in Tagesheimen und Tagesfamilien sowie für**
- **Beiträge an die Betreuung vorschulpflichtiger Kinder in der Familie**

vom 21. Oktober 2003 / ED 031855

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 24. Oktober 2003

Inhaltsverzeichnis

1	Begehren	3
2	Begründung und Ausgangslage	3
3	Angebote	5
3.1	<i>Betreuung in Tagesheimen mit Leistungsvereinbarung gemäss § 7 Tagesbetreuungsgesetz</i>	5
3.2	<i>Betreuung in Tagesheimen ohne Leistungsvereinbarung (ergänzende Beiträge für Kinder in nicht subventionierten Einrichtungen gemäss § 9 Tagesbetreuungsgesetz) / Elternbeitragsergänzung</i>	7
3.3	<i>Betreuung in Tagesfamilien</i>	7
3.3.1	Vorgeschichte	7
3.3.2	Kostenentwicklung beim Verein Tagesmütter	8
3.3.3	Aktuelle Situation	9
3.3.4	Tagesfamilien ab 2004	9
3.4	<i>Beiträge an Familien, welche vorschulpflichtige Kinder selbst betreuen (Direktunterstützung)</i>	10
4	Beratung, Vermittlung und Förderung auf andere Art	11
4.1	<i>Vermittlung</i>	11
4.2	<i>Elternbeitragsberechnung</i>	11
4.3	<i>Ausbildung</i>	12
5	Bundessubventionen	12
6	Tabellarische Darstellung der Kostenarten 2004 - 2006	14
7	Ausblick	15
8	Schlussbemerkung und Antrag	16

1 Begehren

Wir beantragen dem Grossen Rat, folgenden Kredit zu bewilligen:

Rahmenkredit basierend auf dem Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern vom 17. September 2003 für die Finanzierung der Staatsbeiträge an die Betreuung von Kindern in Tagesheimen und Tagesfamilien, für die Beiträge an die Betreuung vorschulpflichtiger Kinder in der Familie sowie für Beratung, Vermittlung und Förderung auf andere Art in den Jahren 2004 - 2006 in der Höhe von Fr. 60'000'000 für drei Jahre.

2 Ausgangslage

Die mit diesem Ratschlag beantragten Ausgaben stützen sich direkt auf das neue Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern ab. Der Regierungsrat erachtet jedoch die sich aus dem Gesetz ergebenden finanziellen Ressourcen bzw. den Ermessensspielraum bei deren Bemessung für zu gross, als dass die entsprechenden Ausgaben finanzrechtlich als gebunden bezeichnet werden könnten. Er unterbreitet dem Grossen Rat deshalb einen entsprechenden Ausgabenbeschluss in Form eines Rahmenkredites. Mit dem Kreditbeschluss definiert der Grosse Rat die Mittel, die für die Umsetzung der Aufgabe vom Kanton eingesetzt werden und es dem Regierungsrat resp. den zuständigen Verwaltungseinheiten ermöglichen sollen, die einzelnen Subventionsverhältnisse nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen auszugestalten. Rechtliche Grundlage bilden somit sowohl das genannte Tagesbetreuungsgesetz als auch das Subventionsgesetz vom 18. Oktober 1984 (insbesondere § 4 Abs. 1).

Rahmenkredite sind ein sinnvolles und mehrfach genutztes Instrument, um Staatsbeiträge, deren Realisierung sich teilweise über mehrere Jahre hinwegziehen, dem Grossen Rat zur Entscheidung vorzulegen. Sie ermöglichen insbesondere eine Angebotssteuerung innerhalb der Kreditperiode und eine flexible Anpassung an eine veränderte Nachfrage.

Bereits mit Ratschlag vom Februar 1999 hatte der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Rahmenkredit für die Sicherstellung der Tagesbetreuung im Kanton beantragt. Dieser Ratschlag wurde schliesslich im Dezember 2000 nach eingehenden Diskussionen auf Antrag der damaligen grossrätlichen Spezialkommission an den Regierungsrat zurückgewiesen. Vorbehalte bestanden aufgrund fehlender klarer Rahmenbedingungen bezüglich Bedarf, Anspruch, Steuerung und Qualität. Mit dem neuen Tagesbetreuungsgesetz vom 17. September 2003 konnte diese Lücke inzwischen geschlossen werden. Im Ratschlag zur Gesetzesvorlage wurde die angestrebte Angebotssteuerung mittels Rahmenkredit bereits ausgeführt („Um die Angebote optimal untereinander abzustimmen und die effiziente Handlungsfähigkeit des Erziehungsdepartementes zu gewährleisten, sind eine gemeinsame Steuerung innerhalb eines Rahmenkredites unabdingbar“ (S. 42)). Gemeint ist damit, dass zwischen einzelnen Angebotarten Verschiebungen vorgenommen werden können und dass das Angebot besser der Nachfrage aus einzelnen Quartieren angepasst werden kann.

Die vom Grossen Rat gesprochenen Subventionen sowie die darauf basierenden Vereinbarungen betreffend die Tagesbetreuung von Kindern laufen am 31. Dezember

2003 aus. Die entsprechenden Kredite wurden vom Grossen Rat 1995 für die Jahre 1996 bis 1999 bewilligt und zweimal für die Jahre 2000 bis 2001 (Beschluss Grosser Rat vom 12. Januar 2000/Nr. 2000/02/13G) bzw. 2002 bis 2003 erneuert (Beschluss Grosser Rat vom 28. Februar 2002/Nr. 02/09/24G). In dieser Zeit hat sich das Umfeld der Tagesbetreuung von Kindern deutlich verändert. Das dem Grossen Rat im Dezember 2002 vorgelegte und am 17. September 2003 verabschiedete Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern bietet neu die Grundlage für die Öffnung des Angebotes über den Rahmen der Jugendhilfe hinaus. Bisher hat der Regierungsrat in einem Ratschlag Subventionen für die einzelnen Trägerschaften beantragt. Der Grosse Rat hat diese Beiträge nicht als Gesamtkredit sondern als Einzelbeiträge für die bezeichneten Institutionen gesprochen (vergleiche GRB 02/09/24G vom 28.2.2002). Mit dem Einsatz des Instruments „Rahmenkredit“, der dank der neuen gesetzlichen Grundlage möglich ist, kann der Regierungsrat die Verteilung der Subventionen auf die einzelnen Leistungserbringer nach den im Gesetz vorgesehenen Kriterien selbst vornehmen. Dieses Vorgehen steht auch in Übereinstimmung mit dem Subventionsgesetz, § 4, Abs.1: „Subventionserlasse sind Gesetze, aufgrund derer Subventionen mittels Verfügung oder öffentlich-rechtlichen Vertrags zuerkannt werden können.“ Die Form des mehrjährigen Rahmenkredites ermöglicht eine längerfristige Planung und die notwendige Flexibilität, damit entsprechende mehrjährige Verpflichtungen mittels Leistungsvereinbarungen mit den verschiedenen Trägerschaften abgeschlossen werden können. Mit Blick auf die deutlichen Veränderungen in den zukünftigen Leistungsvereinbarungen ist für den Rahmenkredit eine dreijährige Periode gewählt worden, auch wenn Leistungsvereinbarungen über fünf Jahre grundsätzlich möglich wären. Dadurch können Erfahrungen gesammelt und notwendige Anpassungen in nützlicher Frist vorgenommen werden.

Tagesbetreuungsstrukturen ermöglichen Eltern Erwerbsarbeit und leisten zudem einen wichtigen Beitrag zur Integration von Kindern unterschiedlicher Herkunft sowohl von Kindern aus Klein- und Einkinderfamilien als auch aus anderen Sprach- und Kulturkreisen.

Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen ist nach wie vor grösser als das Angebot. Nachgefragt wird vorwiegend Teilzeitbetreuung, mehrheitlich Plätze für Kleinkinder. Die Einführung von Blockzeiten hat hingegen eine Entlastung bei der Nachfrage nach Plätzen für Schulkinder gebracht. Diesen Gegebenheiten wird bei der Ausgestaltung der neuen Leistungsvereinbarungen Rechnung getragen.

Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern werden heute mehrheitlich von privaten Trägerschaften angeboten. Diese setzen mit grossem ehrenamtlichen Engagement Zeit und Fachwissen zugunsten des Erhalts und der Entwicklung der Tagesbetreuung von Kindern ein. Zusätzlich werden Beiträge von Privaten in Form von Spenden geleistet oder Liegenschaften günstig zur Verfügung gestellt.

3 Angebote

3.1 *Betreuung in Tagesheimen mit Leistungsvereinbarung gemäss § 7 Tagesbetreuungsgesetz*

In Tagesheimen werden Kinder an bis zu fünf Tagen pro Woche in altersgemischten Gruppen betreut und altersentsprechend gefördert. Leistungsvereinbarungen mit Trägerschaften von Tagesheimen werden unter der Voraussetzung abgeschlossen, dass die Betreuungsqualität gewährleistet ist, dass die Trägerschaft nicht gewinnorientiert arbeitet und dass im entsprechenden Quartier / in den entsprechenden Quartieren eine Nachfrage besteht.

Zum heutigen Zeitpunkt ist vorgesehen, dass mit folgenden Trägerschaften Vereinbarungen abgeschlossen werden:

- **Basler Frauenverein am Heuberg** betreffend 640 Plätze in 15 bis 20 Tagesheimen in verschiedenen Quartieren
- **Verein Kinderkrippen Bläsistift** betreffend 66 Plätze in 2 Tagesheimen im Unteren Kleinbasel
- **Verein Krippe St. Peter** betreffend 26 Plätze in der Peterskrippe (Grossbasel Zentrum-West)
- **Verein für Kinderbetreuung** betreffend 36 Plätze im Kinderhaus Gellert (Grossbasel-Ost)
- **Verein Gundeldingerkrippe** betreffend 38 Plätze in der Gundeldingerkrippe (Grossbasel-Süd)
- **Verein Krippe St. Leonhard** betreffend 31 Plätze in der Leonhardskrippe (Grossbasel Zentrum-West)
- **Vinzenz-Verein St. Marien** betreffend 48 Plätze im Tagesheim Verenahof (Grossbasel Zentrum-West)
- **Genossenschaft Mensch und Arbeit** betreffend 15 Plätze im Kindernest Gundeli (Grossbasel-Süd)
- **Verein Tagesheim Dornacherstrasse** betreffend 38 Plätze im Tagesheim Dornacherstrasse (Grossbasel-Süd)
- **Verein Tagesheim Tabaluga** betreffend 10 Plätze im Tagesheim Tabaluga (Unteres Kleinbasel)
- **Verein Spanische Krippe** betreffend 35 Plätze in der zweisprachig (spanisch und deutsch) geführten Spanischen Kinderkrippe (Grossbasel Zentrum-West)
- **Missione Cattolica Italiana** betreffend 25 Plätze im italienisch geführten Tagesheim an der Feldbergstrasse (Unteres Kleinbasel)
- **Verein JuFa Basel** betreffend 8 Plätze für behinderte bzw. entwicklungsauffällige Kinder.

Somit stehen gemäss aktuellem Stand der Planung aufgrund der zu treffenden Vereinbarungen 1'016 Plätze an etwa 30 Standorten zur Verfügung. Die Platzzahl kann bis zum Abschluss der definitiven Vereinbarungen noch geringfügige Schwankungen erfahren.

Die Abteilung Tagesbetreuung des Erziehungsdepartementes hat für die Betreuung in Tagesheimen mit Leistungsvereinbarungen ein Finanzierungsmodell (Beilage 1) erarbeitet, welches für alle subventionierten Institutionen gültig ist, unabhängig von deren

individuellen Kostenstruktur. Folgende Komponenten liegen dem Tagesansatz zugrunde:

- Personalkosten:
Der zugrunde gelegte Bedarf an Betreuungspersonal richtet sich nach den Bewilligungsrichtlinien für die Führung von Tagesbetreuungsinstitutionen, welche in Anlehnung an die Empfehlungen des Schweizerischen Krippenverbandes erarbeitet wurden. Die eingesetzten Lohnkosten entsprechen der jeweiligen Funktion beim Kanton bei einer mittleren Lohnstufe.
- Betriebskosten:
Die Betriebskosten werden als Prozentanteil der Personalkosten berechnet. Es handelt sich im Wesentlichen um Sachausgaben wie Nahrungsmittel, Haushalt, Energie, Spiel- und Bastelmaterial, Verwaltungsaufwand und Ähnliches.
- Individuelle Zuschläge / Abzüge:
Berücksichtigt wird insbesondere der Aufwand für die Anleitung von Personal in Ausbildung, die Altersstruktur der betreuten Kinder sowie strukturelle Rahmenbedingungen (v. a. ungünstige räumliche Verhältnisse, hohes Durchschnittsalter des Personals).
- Raumkosten:
Die Raumkosten werden individuell dazugerechnet und dürfen in der Regel wie bis anhin insgesamt Fr. 9.60 pro Belegungstag (Fr. 2'200.— pro Platz und Jahr) nicht übersteigen. Dieser Betrag richtet sich nach dem heute in Basel-Stadt marktüblichen Quadratmeterpreis von Fr. 220.—.

Die massgebenden Belegungsprozente der betreuten Kinder werden neu geregelt. Einem vom Durchschnitt abweichenden Betreuungsaufwand wird angemessen Rechnung getragen. Dies gilt namentlich für Säuglinge bis 18 Monate sowie für Kinder, bei welchen aufgrund einer körperlichen oder geistigen Behinderung bzw. aufgrund eines schwierigen sozialen Hintergrunds ein erhöhter Betreuungsaufwand gegeben ist. Die erwartete Auslastung beträgt weiterhin mindestens 95 %. Die Invalidenversicherung bezahlt keine Beiträge an die Tagesbetreuung. Sie bezahlt nur, wenn eine stationäre oder teilstationäre Unterbringung in einer spezialisierten Einrichtung aufgrund der Behinderung indiziert und von ihr bewilligt ist. Eine solche Betreuung löst allerdings auch für den Kanton grosse Kosten aus, weshalb die Anrechnung eines erhöhten Betreuungsbedarfes sehr sinnvoll ist.

Die subventionierten Einrichtungen arbeiten eng mit der zentralen Vermittlungsstelle zusammen, indem sie ihre Belegung bzw. freien Plätze regelmässig melden. Freie Plätze können nur dann an nachfragende Eltern direkt vergeben werden, wenn der Platz von der Vermittlungsstelle nicht innert nützlicher Frist besetzt werden kann.

Die durchschnittlichen Vollkosten pro Belegungstag betragen heute in den Tagesheimen mit Leistungsvereinbarungen Fr. 107.- Der Kanton bezahlt die Differenz zwischen den Vollkosten und den Elternbeiträgen. Letztere betragen erfahrungsgemäss durchschnittlich 30 % bis 35 % der Vollkosten.

Erwünscht ist aus pädagogischen Gründen eine soziale Durchmischung in den subventionierten Tagesheimen. Tagesheime haben den Anforderungen im Bereich der Integration, Sprachförderung und Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern angemessen Rechnung zu tragen (§ 7 Abs. 2 Tagesbetreuungsgesetz). Dies ist mit

vertretbarem Aufwand nur möglich, wenn Kinder aus unterschiedlichen sozialen Schichten und unterschiedlicher Herkunft die gleichen Tagesheime benutzen. Sprachförderung als Beispiel wird wesentlich erleichtert, wenn die natürliche Umgangssprache unter den Kindern Deutsch ist.

3.2 *Betreuung in Tagesheimen ohne Leistungsvereinbarung (ergänzende Beiträge für Kinder in nicht subventionierten Einrichtungen gemäss § 9 Tagesbetreuungsgesetz) / Elternbeitragsergänzung*

An die Betreuung in Einrichtungen ohne Leistungsvereinbarung kann der Kanton subjektbezogen Beiträge leisten, sofern kein Platz in einem subventionierten Tagesheim zur Verfügung steht. Die Berechnung der vom Kanton geleisteten Beiträge an die Betreuung einzelner Kinder entspricht der Elternbeitragsberechnung in den subventionierten Institutionen. Die ausgerichteten Beiträge liegen jedoch tiefer als in subventionierten Einrichtungen und betragen zusammen mit den Elternbeiträgen maximal 75 % der durchschnittlichen Tageskosten in subventionierten Einrichtungen. Grund dafür ist, dass letztere nicht verpflichtet sind, Kinder von der Warteliste aufzunehmen, sie haben auch keinen spezifischen Auftrag hinsichtlich Integration und Sprachförderung sowie zur Ausbildung von Kleinkinderzieherinnen und -erziehern. Mit dieser Finanzierungsform hat der Kanton jedoch die Möglichkeit, die effektive Nachfrage im entsprechenden Quartier zu überprüfen. Insbesondere neuen Einrichtungen wird damit Zeit gegeben, ihre Strukturen zu festigen und bei erwiesenem Bedarf in einem zweiten Schritt eine Leistungsvereinbarung zu beantragen. Per Ende September 2003 beanspruchten 67 Familien mit insgesamt 81 Kindern in über 10 verschiedenen Tagesheimen ohne Leistungsvereinbarung eine Beitragsergänzung.

Insgesamt bestehen im Kanton Basel-Stadt gemäss Datenerhebung vom Januar 2003 rund 590 bewilligte Plätze in privaten, nicht subventionierten Einrichtungen und in Tagesheimen von Firmen. Die meisten Tagesheime von Firmen sind in den letzten fünf Jahren eröffnet worden. Seit Januar 2003 sind weitere Bewilligungen erteilt worden, unter anderem für das vom Child Care Service Basel geführte Tagesheim „Kids und Co. St. Johann“ des Zentralen Personaldienstes für die Mitarbeitenden des Kantons (30 Plätze).

3.3 *Betreuung in Tagesfamilien*

Weil das Thema der Betreuung in Tagesfamilien in letzter Zeit in verschiedenen politischen Kreisen kontrovers diskutiert worden ist, soll hier ausführlicher auf den Themenbereich eingegangen werden.

3.3.1 Vorgeschichte

Der Regierungsrat Basel-Stadt gewährte 1983 erstmals eine Pauschalsubvention an die Betreuung von Kindern in Tagesfamilien. 1995 schloss der Kanton mit dem Verein Tagesmütter Basel-Stadt sowie mit dem Basler Frauenverein Leistungsvereinbarungen ab, welche mehrmals verlängert wurden. Die Subvention wird seither leistungsabhängig pro Betreuungsstunde abzüglich Elternbeitrag entrichtet. Mit dem jeweils vereinbarten Ansatz (heute Fr. 8.35) sollten die Stundenlöhne der Tagesmütter sowie die Kosten der Geschäftsstelle abgegolten werden. In den Jahren 1996/1997 bereiteten der Basler Frauenverein und der Verein Tagesmütter eine Fusion vor. Dieser Plan wurde 1997 an der Mitgliederversammlung des Vereins Tagesmütter vor allem wegen Differenzen in der Lohnfrage abgelehnt.

Im Frühling 2001 wählte die Mitgliederversammlung des Vereins Tagesmütter einen neuen Vorstand, nachdem der vorherige Vorstand in corpore zurückgetreten war. Im Herbst 2001 fanden Subventionsverhandlungen statt. Anlässlich dieser Gespräche wies die Abteilung Tagesbetreuung den neu zusammengesetzten Vorstand auf die anhaltend hohen Kosten der Geschäftsstelle hin und bot zugleich Unterstützung an bei der Erarbeitung einer Konzeptanpassung. In intensiver und konstruktiver Zusammenarbeit mit der Abteilung Tagesbetreuung entwickelte der Vorstand ein Konzept zur Entwicklung einer nachhaltigen Struktur und eines angemessenen Dienstleistungsangebots des Vereins Tagesmütter. An der Mitgliederversammlung im Mai 2002 wurden jedoch drei der vier Vorstandsmitglieder abgewählt und durch neue Personen aus den Reihen des Vereins ersetzt. Die wiederholten Wechsel der Gesprächspartnerinnen erschwerten dem Erziehungsdepartement den Aufbau einer konstruktiven und kontinuierlichen Zusammenarbeit.

3.3.2 Kostenentwicklung beim Verein Tagesmütter

Leistungen	1996	2002	Veränderung
Anzahl Tagesmütter	59	80	+ 35.5 %
subventionierte Betreuungsstunden	67'308	83'112	+ 23.4 %
betreute Kinder	161	240	+ 49 %
durchschnittliche Betreuungsstunden pro Woche und Kind	8,1	6,7	- 17. 3%
Kosten			
Lohnkosten Tagesmütter	496'696	607'553	+ 22.3 %
Overheadkosten (Personal und Infrastruktur Kontaktstelle)	214'583	299'833	+ 39,7 %
Total	711'279	907'386	+ 27.6 %
Stundenansatz Tagesmütter inkl. Ferienentschädigung und Sozialleistungen	7,17	7,31	

Seit Beginn der Leistungsvereinbarung haben die subventionierten Betreuungsstunden um 23 %, die Anzahl der betreuten Kinder um 49 % zugenommen. Demnach werden mehr Kinder während einer geringeren Anzahl Stunden betreut. Die durchschnittliche Anzahl Betreuungsstunden pro Kind lag 2002 unter 8 Stunden pro Woche. Die aktuelle Datenerhebung (Januar 2003) zeigt, dass beim Verein Tagesmütter 74 von aktuell 150 Kindern deutlich unter 8 Stunden pro Woche, weitere 13 zwischen 8 und 10 Stunden betreut werden. Der Verein beschäftigt heute rund 70 Tagesmütter, auf der Kontaktstelle arbeiten 3 Mitarbeiterinnen mit insgesamt 180 Stellenprozenten.

Die Gesamtkosten für die Kontaktstelle (Personal und Infrastruktur, "Overhead") stiegen zwischen 1996 und 2002 bei gleich bleibender Subvention um 40 % an. Die Zunahme erfolgte nicht nur in absoluten Beträgen, vielmehr nahm auch der Anteil dieser Kosten am Gesamtaufwand zu. Bei der Steigerung der Betreuungsstunden wäre eine gegenteilige Entwicklung zu erwarten gewesen. Nur mit Spendengeldern war es dem Verein möglich, diese Kosten zu tragen. Durchschnittlich verbuchte der Verein in den sechs Jahren einen jährlichen Spendeneingang von Fr. 177'270. Trotzdem ergab sich

insgesamt ein durchschnittliches jährliches Defizit von Fr. 10'404.-, entsprechend sank das Vereinsvermögen von Fr. 252'496 im Jahr 1996 auf Fr. 42'159.- Ende 2002. Die Spendengelder mussten für den Aufwand der Kontaktstelle verwendet werden und kamen nicht den Tagesmüttern direkt zugute.

Hauptgrund für die hohen Kosten der Kontaktstelle ist das Überwiegen der erwähnten Kleinst-Betreuungsverhältnisse. Deren Vermittlung, Begleitung und Administration verursachen einen unverhältnismässig hohen Personalaufwand. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass viele Eltern in der Lage sind, für wenige Stunden pro Woche die Lohnkosten einer Tagesmutter selber zu bezahlen. Diese Annahme wird durch die Datenerhebung vom Januar 2003 bestätigt: Die durchschnittlichen Elternbeiträge für diese Betreuungsverhältnisse decken nahezu die reinen Lohnkosten der Tagesmütter. Bei Härtefällen kann mittels Beiträge an die Betreuung in der Familie (siehe 3.4) eine Lösung angeboten werden.

3.3.3 Aktuelle Situation

Im Sommer 2002 gab der Basler Frauenverein bekannt, dass er den Bereich "Tagesbetreuung in Familien" (TiF) mit der Pensionierung der Leiterin der entsprechenden Kontaktstelle abgeben und den Ende 2003 auslaufenden Vertrag nicht erneuern wird.

Am 26. August 2002 lud das Erziehungsdepartement den neuen Vorstand des Vereins Tagesmütter sowie weitere interessierte Kreise zu einer Informationsveranstaltung ein und stellte die Rahmenbedingungen für einen zukünftigen Leistungsauftrag im Bereich Tagesmütter vor. Mittels Medienmitteilung wurde über das Vorhaben auch öffentlich berichtet und eingeladen, entsprechende Konzepte einzureichen. Vorgaben waren unter anderem, dass sich die Lohnkosten der Tagesmütter am Lohn einer Kleinkinderzieherin bzw. eines Kleinkinderziehers orientieren und dass die Kosten der Geschäftsstelle in einem angemessenen Verhältnis zu den Lohnkosten für die Betreuungsarbeit stehen sollen. Weiter sollen Kleinstbetreuungsverhältnisse nicht mehr subventioniert werden. Das Erziehungsdepartement stellte einen Ansatz von Fr. 9.- pro Betreuungsstunde (Lohnkosten Tagesmütter und Aufwand Geschäftsstelle) in Aussicht und zeigte sich zudem bereit, weitere Mittel in die Aus- und Weiterbildung der Tagesmütter zu investieren. Hinsichtlich der Strukturen forderte der Kanton explizit eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen der strategischen Führungsebene (Vorstand) sowie der operativen Ebene (Vermittlungsstelle, Tagesmütter).

3.3.4 Tagesfamilien ab 2004

Ein überzeugendes Konzept mit klaren Zielsetzungen, nachvollziehbaren Umsetzungsschritten und den nötigen Kontrollmassnahmen konnte schliesslich allein vom Gewerbeverband Basel-Stadt vorgelegt werden. Die Kosten liegen im Rahmen der Vorgaben des Erziehungsdepartements. Die Trennung zwischen strategischer und operativer Ebene wird klar vollzogen: Der neue Verein für Basler Tagesfamilien mit Geschäftssitz beim Gewerbeverband wird Vertragspartner für den Kanton. Ein Vorstand mit Vertretungen aus Politik, Wirtschaft, gemeinnützigen Institutionen (Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige GGG) und dem Sozialbereich wird die strategische Leitung übernehmen. Eine Vertretung des Gewerbeverbandes wird ebenfalls Einsitz nehmen, das Erziehungsdepartement wird zu Beginn an den Sitzungen teilnehmen, ohne jedoch dem Vorstand anzugehören. Der Vereinsvorstand ist zuständig für die strategische Planung, begleitet die Arbeit der Geschäftsstelle und überprüft regelmässig die Zielerreichung. Das Erziehungsdepartement kontrolliert die erbrachten Leistungen und die Verwendung der Mittel bzw. die Einhaltung der Leistungsverein-

barung. Die Geschäftsstelle für Tagesfamilien wird beim Gewerbeverband in eine grössere Infrastruktur eingebettet. Da Synergien geschaffen werden, sinken die Kosten. Quersubventionierungen sind aber nicht gestattet.

Für die Führung der Kontaktstelle wurde beim Gewerbeverband eine neue Stelle geschaffen, welche wie bei den bisherigen Trägerschaften mit einer ausgewiesenen Fachperson aus dem Sozialbereich besetzt wird. Die Leitung der Kontaktstelle gewährleistet eine umfassende Beratung der Eltern, eine zuverlässige Eignungsabklärung der Tagesmütter, die Begleitung der Betreuungsverhältnisse sowie die Bewältigung der administrativen Aufgaben.

Mit der neu abzuschliessenden Leistungsvereinbarung werden der neuen Trägerschaft (Verein für Basler Tagesfamilien) pro geleistete Betreuungsstunde Fr. 9.- vergütet. Damit werden die Lohnkosten der Tagesmütter sowie die Kosten der Geschäftsstelle abgegolten. Zudem wird an die Aus- und Weiterbildungskosten der Tagesmütter ein separater Beitrag geleistet. Der gegenüber heute leicht erhöhte Ansatz berücksichtigt, dass in früheren Jahren in erheblichem Ausmass Spendengelder generiert werden konnten, diese aber in letzter Zeit zurückgegangen sind. Insbesondere institutionelle Spenderinnen und Spender waren bereit, den Aufbau finanziell mitzutragen, betrachten aber heute die Finanzierung der Betreuung in Tagesfamilien als kantonale Daueraufgabe. Aufgrund der Einbusse bei Spendengeldern fällt die staatliche Subventionierung der Vermittlungsdienstleistung deshalb künftig höher aus. Die finanziellen Leistungen an die Tagesmütter bleiben hingegen in derselben Höhe wie beim bisherigen Tagesmütterverein und betragen inkl. Arbeitgeberbeitrag an die Sozialleistungen Fr. 7.20 pro Kind und Stunde.

Auf den ersten Blick erscheint der Stundenansatz der Tagesmütter niedrig. Wenn sie allerdings fünf Kinder gleichzeitig betreuen, entspricht der Lohn jenem einer diplomierten Kleinkinderzieherin bzw. -erzieher, obwohl Tagesmütter im Allgemeinen nicht über eine fachspezifische Berufsausbildung verfügen. In der Regel sind eigene Kinder vorhanden, sodass maximal vier zusätzliche Kinder betreut werden. In dieser Zeit fallen, anders als bei einer ausserhäuslichen Tätigkeit, für die eigenen Kinder keine Betreuungskosten an. Hingegen stellen Tagesfamilien für die Betreuung die Infrastruktur zur Verfügung.

Falls die neue Geschäftsstelle nach der Aufbauphase kostengünstiger arbeiten kann, können die Leistungen an die Tagesfamilien mittelfristig erhöht werden.

Zu rechnen ist aus heutiger Sicht mit rund 75 Tagesmüttern, 150 Betreuungsverhältnissen sowie 150'000 Betreuungsstunden pro Jahr. Dies ergibt für die Betreuung Bruttokosten von Fr. 1'350'000. Die Elternbeiträge betragen für die Betreuung in Tagesfamilien durchschnittlich 30 bis 35 % der Vollkosten (Betreuungsverhältnisse unter 9 Stunden nicht miteingerechnet), d.h. es bleiben nach Abzug der Elternbeiträge Nettokosten von Fr. 910'000.-. Für Aus- und Weiterbildung der Tagesmütter wird zusätzlich ein Betrag von Fr. 200.-/Tagesmutter und Jahr eingesetzt.

3.4 Beiträge an Familien, welche vorschulpflichtige Kinder selbst betreuen (Direktunterstützung)

Betreuungsbeiträge ermöglichen, dass Eltern, welche infolge finanziell notwendiger Erwerbstätigkeit ihre Kinder familienextern betreuen lassen müssten, die Betreuung selber wahrnehmen können. Diese Unterstützungsform ist eine freiwillige Alternative zur Betreuung im Tagesheim oder in der Tagesfamilie. Heute steht ein Budget von

Fr. 480'000.- zur Verfügung. Genutzt wird es gegenwärtig von etwa 43 Familien (38 % Alleinerziehende, 62 % Paare) mit insgesamt über 105 Kindern. Würden diese Kinder einen Tagesheimplatz benötigen, so würde dies für den Kanton ein mehrfaches an Kosten auslösen. In der Regel verfügen die Eltern, welche Betreuungsbeiträge beanspruchen, über wenig qualifizierte Ausbildungen. Die Erfahrung zeigt, dass sie auch nach einigen Jahren Erwerbsunterbruch den Einstieg ins Berufsleben wieder finden.

4 Beratung, Vermittlung und Förderung auf andere Art

Das Erziehungsdepartement erbringt nebst Aufsicht, Planung, Koordination und Steuerung des Angebotes weitere Leistungen:

4.1 Vermittlung

Ziel einer zentralen Vermittlungsstelle ist es, die in den Tagesheimen zur Verfügung stehenden Plätze bedürfnisgerecht an nachfragende Familien zu vermitteln bzw. die Familien auf alternative Angebote im Gesamtbereich der Tagesbetreuung aufmerksam zu machen. Weiter sollen aufgrund der Daten der Vermittlungsstelle die Nachfragesituation insgesamt und damit wichtige Planungsgrundlagen erfasst werden. Zur Erreichung dieser Ziele gehören im Wesentlichen drei Teilaufgaben:

1. Niederschwellige Beratung und Erfassung der Nachfrage: Eltern, welche für ihr Kind einen Tagesbetreuungsplatz suchen, sollen durch die Vermittlungsstelle fundiert beraten werden können. Die Beratung trägt dazu bei, die Bedürfnisse der Familie zu klären und das geeignete Betreuungsangebot herauszufinden.
2. Dokumentation der Nachfrage: Falls nicht umgehend ein Angebot vermittelt werden kann, wird die platzsuchende Familie bzw. das Kind auf einer Anmelde-liste erfasst. Nebst den Personalien des Kindes und der gewünschten Belegung wird das Datum des gewünschten Eintrittes festgehalten. Die Anmelde-liste wird durch entsprechende Rückfragen bei den Eltern regelmässig aktualisiert.
3. Erfassung und Vermittlung freier Plätze: Mit geeigneten Instrumenten werden die freien Plätze in den Institutionen laufend erfasst und den nachfragenden Familien kommuniziert. Für jedes Kind, welches in ein Angebot vermittelt werden kann, wird die Dauer zwischen gewünschtem Eintritt und tatsächlichem Eintritt in einer Statistik festgehalten.

Das Erziehungsdepartement wird für das Jahr 2004 eine entsprechende Leistungsvereinbarung mit dem Basler Frauenverein abschliessen. Für die Folgejahre ist vorgesehen, dass das Erziehungsdepartement die Vermittlung übernimmt.

Ein Ausbau des Platzangebotes bedeutet auch, dass mehr Plätze vermittelt werden können. Erwünscht ist weiter eine aktivere Bewirtschaftung der Anmelde- und Warteliste sowie eine verbesserte Koordination zwischen den Anbietern und den Angeboten. Damit kann die Auslastung weiter optimiert werden. Die Öffnungszeiten der Vermittlungsstelle werden ausgedehnt. Die Beratungstätigkeit wird intensiviert und in die Vermittlungstätigkeit werden auch die nicht subventionierten Institutionen eingeschlossen. Die Kosten der Vermittlung werden dadurch gegenüber heute zunehmen.

Elternbeitragsberechnung

Bisher werden die Elternbeiträge von den Heimleitungen berechnet. Dies bedeutet für diese einen erheblichen administrativen Aufwand. Zudem ergab sich dadurch ein gewisser Rollenkonflikt: Heimleitungen sind für Fragen rund um die Familien- und Betreuungssituation wichtige Vertrauenspersonen für die Eltern. In dieser Funktion ist es nicht einfach, von den Eltern die erforderlichen Berechnungsunterlagen über Einkommen und neu auch über Vermögen einzufordern, zu kontrollieren und die finanziellen Forderungen mit Nachdruck zu vertreten.

Die Elternbeitragsberechnung wird neu zentral vom Erziehungsdepartement vorgenommen. Die Höhe der Elternbeiträge für die Betreuung in Tagesheimen oder in Tagesfamilien richtet sich nach Einkommen und neu nach Vermögen. Das Erziehungsdepartement stützt sich dabei auf Steuerdaten und, falls noch keine Steuerveranlagung besteht, bei Bedarf auf die Lohnausweise der Eltern ab. Neuberechnungen erfolgen in jährlichen Abständen, bei wesentlicher Veränderung des Einkommens werden zwischenzeitlich Neuberechnungen vorgenommen. Eltern, welche nicht in der Lage sind, den errechneten Beitrag zu bezahlen, können bei der Abteilung Tagesbetreuung einen Antrag auf Reduktion des Elternbeitrages stellen, woraufhin eine individuelle Berechnung vorgenommen wird. Derzeit werden Modellrechnungen für die neuen Beitragsberechnungen durchgeführt. Das Total der Elternbeiträge soll nicht verändert werden und weiterhin rund 30 % der Vollkosten betragen, hingegen sind individuell Veränderungen nach oben und unten möglich. Angestrebt wird eine verbesserte Verteilung der Lasten durch eine angemessene Berücksichtigung des Vermögens.

Ausbildung

Für Kleinkinderzieherinnen und -erzieher in Ausbildung aus Basel-Stadt finanziert das Erziehungsdepartement das Schulgeld an der Schule für Kleinkinderziehung an der Berufs- und Frauenfachschule Basel-Stadt. Damit wird unterstützt, dass Einrichtungen tatsächlich Berufsnachwuchs ausbilden (§ 7 Abs. 3 Tagesbetreuungsgesetz). Bisher waren die Ausbildungskosten Teil des Tagesansatzes. Sie sind neu aus der Kalkulation des Tagesansatzes gestrichen worden und werden für Auszubildende aus Basel-Stadt direkt an die Schule ausgerichtet.

5 Bundessubventionen

Für neu geschaffene Plätze kann beim Bundesamt für Sozialversicherungen ein Gesuch um eine Anschubfinanzierung gestellt werden. Der jährliche Beitrag beträgt maximal einen Drittel der Vollkosten bzw. Fr. 5'000.- pro Vollzeitplatz. Bedingung ist, dass es sich um eine vollkommen neue Einrichtung mit mindestens 10 Plätzen handelt oder dass bei einer bestehenden Institution ein Ausbau um einen Drittel der Plätze, mindestens aber 10 erfolgt. Für bereits bestehende Plätze können keine Bundessubventionen beantragt werden, auch nicht für eine wesentliche Qualitätsverbesserung. Für die heutigen Vertragspartnerinnen und -partner im Bereich Tagesheime können deshalb keine Bundessubventionen geltend gemacht werden. Hingegen hat der neue Verein für Basler Tagesfamilien beim Bund ein Gesuch für eine Mitfinanzierung der Aufbauphase gestellt. Aus diesem Grund sind im vorliegenden Rahmenkredit keine Bundessubventionen vorgesehen. Die bisherigen Träger können ihr Angebot in der Regel nicht um einen Drittel ausbauen und daher nicht mit Bundesmitteln rechnen. Der Beitrag an den Verein für Basler Tagesfamilien ist noch in Abklärung. Sollten

Bundesbeiträge erhältlich gemacht werden, so werden sie an den Rahmenkredit angerechnet.

Bundessubventionen sind jedoch eine wichtige Unterstützungsmassnahme für neue, (noch) nicht kantonal subventionierte Plätze. Sie ermöglichen den neuen Einrichtungen, ohne allzu grosses finanzielles Risiko die Bedarfslage real zu überprüfen, die Strukturen zu festigen und bei erwiesener Nachfrage im entsprechenden Quartier mittelfristig ein Subventionsgesuch beim Kanton einzureichen.

6 Tabellarische Darstellung der Kostenarten 2004 - 2006

Im Sinne einer allgemeinen Übersicht erfolgt eine tabellarische Darstellung über die budgetierten und in der Finanzplanung vorgesehenen Kosten für die Dauer des Rahmenkredites. Der Vorteil eines Rahmenkredites ist es, dass aufgrund veränderter Nachfrage Verschiebungen zwischen den Trägern und Angeboten möglich bleiben.

	Rechnung 2002	Budget 2004	Finanzplan 2005	Finanzplan 2006
Subventionierte Plätze beim Basler Frauenverein BFV	601 ¹	640 ²		
Subventionierte Plätze bei anderen privaten Trägerschaften	362 ³	376 ²		
Leistungen Plätze BFV	10'355'605	11'000'000	10'500'000	10'500'000
Leistungen an übrige subventionierte Plätze	4'885'496	5'700'000	5'700'000	5'700'000
Leistungen an neue subventionierte Plätze	470'000			
Leistungen total an Betreuung in subventionierten Tagesheimen	15'711'101	16'700'000	16'200'000	16'200'000
Vermittlung		125'000	135'000	140'000
Elternbeitragsberechnung		120'000	130'000	130'000
Schulgelder		300'000	320'000	325'000
Total Beratung, Vermittlung und Förderung auf andere Art		545'000	585'000	595'000
Tagesfamilien	1'117'180	910'000	1'200'000	1'200'000
Betreuungsbeiträge	355'110	480'000	500'000	500'000
Elternbeitragsergänzungen in nicht subventionierten Institutionen	537'461	550'000	500'000	500'000
Reserven für neue Plätze etc.		110'000	1'215'000	1'510'000
Mitfinanzierung Mittagstisch	86'749	an Ressort Schulen transferiert	an Ressort Schulen transferiert	an Ressort Schulen transferiert
Total	17'807'601	19'295'000	20'200'000	20'505'000

Das Budget 2004 beinhaltet gegenüber der Rechnung 2002 einerseits einen Ausbau der Plätze. Es berücksichtigt andererseits die neuen, aufgrund des Finanzierungsmodells (Beilage 1) kalkulierten Tagesansätze. Im Modell wird die Betreuung von Kleinkindern besser vergütet als bisher, was zur einer erwünschten Belegung von Plätzen für kleine Kinder führt.

¹ Zwar waren beim Basler Frauenverein 634 Plätze bewilligt, es wurden jedoch aus verschiedenen Gründen nur 601 bewirtschaftet.

² 35 Plätze, welche bis Ende 2003 von einer anderen privaten Trägerschaft angeboten wurden, werden ab 2004 vom Basler Frauenverein übernommen

³ Im Jahr 2002 wurde ein neues Tagesheim im Gundeldingerquartier eröffnet; siehe dazu Beschluss des Grossen Rats Nr. 02/26/06aG vom 26.06.2002 und Beschluss des Grossen Rates Nr. 02/50/09G vom 12.12.2002.

Insgesamt werden für die Tagesbetreuung in Tagesheimen im Jahr 2004 rund 1,5 Mio. Franken mehr budgetiert als in der Rechnung 2002. Rund die Hälfte davon wird für den Ausbau um ca. 50 Plätze eingesetzt. Die Auswirkungen des unter 3.1. beschriebenen Finanzierungsmodells auf die einzelnen Trägerschaften bzw. Einrichtungen sind unterschiedlich. Für einige Institutionen ändert sich wenig, da sie die Modellkriterien inhaltlich und finanziell bereits heute erfüllen. Angestrebt wird eine einheitliche Qualität. Für diese Qualitätsverbesserungen werden Fr. 250'000.- investiert. Dem grössten Träger, dem Basler Frauenverein, wurden seit Beginn der Leistungsvereinbarungen im Vergleich zu anderen Trägerschaften für dieselbe Aufgabe grosszügige Rahmenbedingungen gewährt. Zur Anpassung an das neue Modell hat der Basler Frauenverein deshalb umfassende Umstrukturierungsmassnahmen eingeleitet. Das Erziehungsdepartement hat diesen Prozess unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Autonomie dieses Trägers unterstützt. Die Massnahmen können bis Ende 2003 noch nicht vollumfänglich umgesetzt werden, sodass der Tagesansatz im ersten Vertragsjahr noch höher liegt als ab dem Jahr 2005 und folgende.

Die in der Finanzplanung vorgesehenen „Reserven“ dienen in erster Linie dem Ausbau der Plätze. Weiter sind die Reserven für allfällige teuerungsbedingte Anpassungen vorgesehen. Ferner hat eine Überprüfung der Tagesheimräumlichkeiten durch die Feuerpolizei Mängel aufgezeigt, welche behoben werden müssen.

7 Ausblick

Aufgrund der heutigen Nachfragesituation gemäss Daten der zentralen Vermittlungsstelle beim Basler Frauenverein fehlen 90 Ganztagesplätze. Mit dem beantragten Rahmenkredit kann in den Jahren 2004 bis 2006 ein schrittweiser Ausbau der Plätze ermöglicht werden. Vorgesehen sind Mittel für neue Plätze in subventionierten Einrichtungen und bei Tagesfamilien sowie für Elternbeitragsergänzungen in nicht subventionierten Einrichtungen. Budgetierung und Kalkulation stützen sich auf die Planzahlen ab, die mit gewissen Unsicherheiten verbunden sind. Folgende Faktoren könnten mittelfristig die Nachfragesituation und die Kosten verändern:

Heute arbeiten in den subventionierten Tagesheimen insgesamt rund 75 Praktikantinnen mit einem tiefen Lohnansatz (unter Fr. 1'000.-/Monat). Im neuen Berufsbildungsgesetz werden im sozialen Bereich weniger Praktikas vorgeschrieben, dafür können Lehren bereits im Alter ab 16 Jahren begonnen werden. Diese Situation könnte zur Folge haben, dass heutige Praktikantinnen- und Praktikantenstellen zumindest teilweise mit Miterzieherinnen bzw. Miterziehern, welche etwa analog Lohnklasse 5 entlöhnt sind, besetzt werden müssten. Das Erziehungsdepartement wird gemeinsam mit den Trägerschaften Überlegungen dazu anstellen, wie eine derartige Kostensteigerung vermieden werden kann, ohne dass die Betreuungsqualität abnimmt.

Wenn sich die gesamtwirtschaftliche Situation verändert, so haben diese Änderungen des Arbeitsmarktes Auswirkungen auf die Tagesbetreuung. Sollte die Nachfrage nach Arbeitskräften deutlich steigen, darf und muss damit gerechnet werden, dass die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sich vermehrt engagieren, eigene Tagesheimplätze zu schaffen, um qualifizierte Arbeitskräfte gewinnen zu können.

8 Schlussbemerkung und Antrag

Das Finanzdepartement hat die Vorlage gemäss § 55 des Finanzhaushaltgesetzes geprüft.

Gestützt auf die vorliegenden Ausführungen beantragen wir deshalb dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Basel, 22. Oktober 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
Der Präsident

Dr. Christoph Eymann

Der Staatsschreiber

Dr. Robert Heuss

Beilage 1: Finanzierungsmodell

Dieser Beschluss ist zu publizieren; er unterliegt dem Referendum.